

# **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**

DÂNIA BRAJATO

LUCIANA ROYER

[ORG.]



# **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**





Universidade de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

---

Brajato, Dânia

Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo / organização de Dânia Brajato e Luciana Royer. -- São Paulo : FAUUSP, 2023. (Coleção Caramelo)

266 p.; il.

ISBN: 978-65-89514-45-9 (Digital)

ISBN: 978-65-89514-43-5 (Físico)

DOI: 10.11606/9786589514435

1. Imóvel Urbano - Uso – São Paulo (SP) 2. Políticas Públicas – São Paulo (SP) 3. Política Urbana - São Paulo (SP) I. Royer, Luciana, org. II. Título.

---

CDD 333.33

Serviço Técnica de Biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons BY-NC-SA.

# **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**

DÂNIA BRAJATO  
LUCIANA ROYER  
[ORG.]



DOI:10.11606/9786589514435

## SUMÁRIO

<b>6</b>	<b>Prefácio</b>
	ROSANA DENALDI
<b>10</b>	<b>Introdução</b>
	LUCIANA ROYER

### CAPÍTULO 1

<b>16</b>	<b>PEUC: finalidades de aplicação e estratégias de notificação de imóveis ociosos</b>
	DÂNIA BRAJATO LUCIANA ROYER

### CAPÍTULO 2

<b>40</b>	<b>PEUC e IPTU Progressivo no Tempo em São Paulo: os avanços e desafios da implementação dos instrumentos</b>
	DÂNIA BRAJATO CAMILA NASTARI FERNANDES ANA GABRIELA AKAISHI

### CAPÍTULO 3

<b>64</b>	<b>Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização e classificação dos imóveis</b>
	DÂNIA BRAJATO KAIO NOGUEIRA LUCIANA ROYER

### CAPÍTULO 4

<b>92</b>	<b>Prospecção e Identificação de imóveis potencialmente Não Edificados e Subutilizados para fins de PEUC</b>
	CAMILA NASTARI FERNANDES GABRIEL MARQUES KAIO NOGUEIRA THIAGO C. JACOVINE

## CAPÍTULO 5

### **114    Prospeção de Imóveis Não Utilizados: desenvolvimento do índice multicritério de ociosidade (IMO)**

CAMILA NASTARI  
GABRIEL MARQUES  
KAIO NOGUEIRA  
THIAGO JACOVINE

## CAPÍTULO 6

### **134    Método para levantamento de campo de imóveis ociosos: possibilidades e desafios na prospecção remota**

ANA GABRIELA AKAISHI  
GIUSEPE FILOCOMO  
JULIANA PETRAROLLI

## APÊNDICE

### **152    Imagens representativas dos imóveis potencialmente ociosos nos distritos da região central de São Paulo**

# Prefácio

ROSANA DENALDI

O fenômeno da ociosidade imobiliária é observado não apenas em grandes metrópoles, mas também em cidades de porte médio em todas as regiões do Brasil. Imóveis com infraestrutura instalada de água, esgotamento sanitário, pavimentação, energia elétrica, iluminação pública e servidos por redes de transporte e equipamentos públicos encontram-se vagos e sem utilização em um contexto de crescimento do estoque construído em números absolutos e relativos nas últimas décadas. Ainda que a maior prevalência desses imóveis se dê em áreas centrais das cidades, muitos se encontram em áreas de expansão urbana. Ao mesmo tempo, o déficit habitacional no país se mantém alto – em torno de seis milhões de moradias, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação João Pinheiro – e muitas cidades se expandem horizontalmente, em direção a áreas ambientalmente protegidas ou áreas rurais, contribuindo para a periferização e o espraiamento da ocupação urbana.

Em uma perspectiva de indução à utilização desses imóveis ociosos, a Constituição Federal de 1988 recepcionou um conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUP) e Desapropriação-Sanção, que têm como objetivo inibir a retenção e eventual especulação imobiliária em áreas infraestruturadas que resultam, por vezes, de décadas de investimentos públicos. Em 2001, com a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, lei-marco da política urbana nacional, esses instrumentos tornaram-se passíveis de aplicação pelos municípios brasileiros.

Apesar da importância e do potencial do PEUC, há poucos registros de casos de aplicação do instrumento no país, devido ao fato de que a sua implementação demanda o enfrentamento de,

ao menos, dois desafios. O primeiro deles relaciona-se à própria natureza do instrumento, uma vez que, ao ser aplicado, impõe limitações ao direito de propriedade, condicionando-a ao cumprimento de sua função social. Nesse sentido, a aplicação do PEUC demanda enfrentar interesses envolvidos na produção e reprodução do espaço urbano construído. Além disso, do ponto de vista institucional, aplicar o PEUC não é tarefa fácil e muitos municípios não conseguem operacionalizar a sua implementação, que demanda uma série de ações, desde a disponibilização de fontes de dados atualizadas até a capacitação de agentes administrativos. Ainda, a definição de uma estratégia espaço-temporal de notificação, que pressupõe o conhecimento do estoque de terra e do parque construído ocioso e a identificação, de forma sistematizada, do universo notificável dos imóveis, tem se mostrado fundamental para apoiar os municípios em uma política de notificação mais eficiente.

O Município de São Paulo vem utilizando o PEUC para notificar proprietários de imóveis ociosos desde 2014. Diante do reduzido número de casos de aplicação no país, a experiência de São Paulo alcança relevância nacional, seja pelo número de imóveis notificados – especialmente edifícios não utilizados em perímetros centrais, de forma pioneira no país –, seja pelo tempo acumulado de implementação do instrumento. Contudo, apesar dos avanços, a continuidade da aplicação do PEUC, diante do esgotamento das informações sobre a ociosidade imobiliária no município, tem demandado a melhoria de métodos e técnicas para identificação do universo notificável.

Para enfrentar esse desafio, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em conjunto com a Prefeitura de São Paulo (PMSP), apoiou a elaboração de estudo técnico visando ao desenvolvimento de

metodologia específica para a identificação de imóveis ociosos passíveis de PEUC, nos seguintes perímetros prioritários de notificação na área central do município: Subprefeituras Sé e Mooca, que incorporam a Operação Urbana Centro, e a Operação Urbana Consorciada Água Branca, localizada na Subprefeitura Lapa.

O estudo referenciado acima resultou na criação de uma Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), desenvolvida por pesquisadores do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab/FAUUSP) e do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (Lepur/PPGPGT-UFABC), para subsidiar a aplicação do PEUC em São Paulo. De forma geral, a MIPO traz como resultados e avanços: (i) a estruturação da extração de dados para identificação de imóveis Não Edificados e Subutilizados; (ii) a construção e validação do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO) para a área de estudo, que inova no uso, de forma agregada, de variáveis relacionadas à não utilização de imóveis; bem como (iii) o desenvolvimento de instrumental e metodologia específicos para levantamento de campo remoto, procedimento que pode ser incorporado à rotina de implementação do PEUC em curso no município. Importante salientar que os processos metodológicos desenvolvidos para a área central de São Paulo podem ser replicados não apenas em outras regiões da cidade, mas também por outros municípios. De forma mais ampla, o desenvolvimento da MIPO pode subsidiar também reflexões sobre os desafios colocados para a aplicação do PEUC no cenário pós-pandemia, diante do aumento da vacância e da ociosidade imobiliária em determinados

perímetros urbanos, de complexa identificação e enfrentamento.

Os resultados alcançados pela MIPO ampliam sobremaneira a capacidade institucional da administração pública no planejamento e execução da política de controle da função social da propriedade, trazendo novos elementos para a compreensão sobre o real potencial do PEUC, indicando quais condicionantes tendem a alavancar os resultados esperados e as possibilidades de articulação do PEUC com programas e projetos habitacionais e urbanos do município. A finalidade desta publicação é, então, apresentar um panorama dos casos de aplicação do PEUC no país, identificados até 2015, e introduzir o leitor à experiência de São Paulo, para, em seguida, apresentar e debater, de forma aprofundada, o processo de construção e os resultados dessa metodologia. O aprimoramento de políticas públicas por meio do conhecimento dos limites e possibilidades de um dos mais importantes instrumentos de política urbana é, portanto, a finalidade última desta publicação.





# Introdução

LUCIANA ROYER

Conhecer os imóveis passíveis de aplicação do conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Desapropriação-Sanção –, conforme parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor do município no qual está sendo aplicado, nos perímetros prioritários de aplicação demarcados por legislação urbana, traz aprimoramentos para o desenvolvimento de uma política mais consistente de combate à ociosidade imobiliária urbana, fenômeno presente em cidades de todos os portes no país.

Dialogando com essas reflexões, a finalidade desta publicação é apresentar os resultados e o processo de construção da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), elaborada no âmbito de estudo produzido por pesquisadores do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab/FAUUSP) e do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (Lepur/PPGPGT-UFABC)<sup>1</sup> para subsidiar a aplicação do PEUC em São Paulo. O estudo técnico, apoiado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em conjunto com a Prefeitura de São Paulo (PMSP), desenvolveu metodologia específica para a identificação de imóveis ociosos passíveis de PEUC nos seguintes perímetros prioritários de notificação na área central do município: Subprefeituras Sé e Mooca, que incorporam a Operação Urbana Centro, além da Operação Urbana Consorciada Água Branca, localizada na Subprefeitura Lapa.

O estudo contou com a parceria da PMSP, por meio da Coordenadoria de Controle da Função

Social da Propriedade (CEPEUC), e foi realizada entre os meses de junho de 2020 e julho de 2021, durante a pandemia de covid-19.

A MIPO foi desenvolvida a partir de duas estratégias principais. A primeira teve como finalidade a identificação da potencial ociosidade imobiliária na área de estudo, por meio do levantamento e sistematização de dados e informações municipais e da construção de um instrumento inovador, o Índice Multicritério de Ociosidade (IMO). A segunda estratégia consistiu no levantamento de campo remoto de um conjunto de 538 quadras na área central da cidade de São Paulo, que possibilitou a identificação, caracterização e classificação de imóveis potencialmente ociosos, além da validação do próprio índice construído, o IMO. Ressalte-se que as duas frentes que conformam a MIPO foram desenvolvidas a partir de dois eixos metodológicos distintos: um primeiro eixo para os imóveis Não Edificados (NE) e Subutilizados (SU), e um segundo eixo para os imóveis Não Utilizados (NU), com estratégias de processamento de dados e análises distintas.

O livro está organizado em seis capítulos, além desta introdução.

O primeiro capítulo, intitulado “**PEUC: finalidades de aplicação e estratégias de notificação de imóveis ociosos**”, de autoria de Dânia Brajato e Luciana Royer, identifica e analisa a implementação do conjunto de instrumentos do PEUC após 21 anos de sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade. Além de apresentar os municípios nos quais o PEUC foi aplicado, o capítulo analisa essa implementação, identificando as finalidades e as estratégias espaço-temporais de notificação adotadas pelos municípios, traçando alguns apontamentos e reflexões sobre o potencial e a efetividade do instrumento quando aplicado e sobre sua relação com o ideário da reforma urbana.

O segundo capítulo, de autoria de Dânia Brajato, Camila Nastari e Ana Gabriela Akaishi, intitulado “**PEUC e IPTU Progressivo no Tempo em São Paulo: os avanços e desafios da implementação dos instrumentos**”, busca descrever e analisar a experiência de São Paulo no que diz respeito ao instrumento do PEUC e as escolhas de política urbana relacionadas à sua implementação. É importante salientar que, desde 2014, o município de São Paulo vem utilizando o PEUC para notificar proprietários de imóveis ociosos. Contudo, apesar dos avanços, a continuidade da aplicação do instrumento tem demandado, entre outras estratégias, a ampliação de métodos e técnicas para identificação do universo notificável e sua qualificação.

O terceiro capítulo, intitulado “**Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização e classificação dos imóveis**”, apresenta as principais características do estoque ocioso identificado pela MIPO e traz reflexões sobre o instrumento do PEUC e a estratégia espaço-temporal de notificação, a partir da proposta de uma classificação-síntese do conjunto de imóveis ociosos. O processo de prospecção de imóveis NE e SU na área de estudo, a partir da metodologia desenvolvida, resultou na espacialização e listagem de 1.351 imóveis, sendo 671 NE e 680 SU. Já a vistoria remota nas 538 quadras selecionadas possibilitou a identificação de 1.265 imóveis potencialmente NU. A partir desses resultados, Dânia Brajato, Kaio Nogueira e Luciana Royer discorrem sobre a aproximação do fenômeno da ociosidade imobiliária de forma inédita nessa área de estudo, tanto por meio da classificação das quadras – a partir do seu potencial de ociosidade – como pelos resultados do levantamento de campo remoto, sua caracterização e classificação. A análise, caracterização e classificação-síntese do conjunto ocioso reforçou a importância do conhecimento prévio do

universo notificável para a definição e aprimoramento de estratégias futuras de aplicação do PEUC no município

O quarto capítulo, intitulado “**Prospecção e identificação de imóveis potencialmente Não Edificados e Subutilizados para fins de PEUC**”, de autoria de Camila Nastari, Gabriel Marques, Kaio Nogueira e Thiago Jacovine, descreve e problematiza a prospecção dos imóveis NE e SU no âmbito da metodologia desenvolvida. A estratégia de identificação dos imóveis NE e SU permitiu a sistematização dos registros da base do Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza do município (TPCL), além da exclusão de imóveis não sujeitos à aplicação do PEUC por determinação legal ou administrativa, a partir de dados do GeoSampa e outras bases. Além disso, a checagem via tecnologia *Light Detection and Ranging* (LIDAR) testou o potencial para aferição da ociosidade imobiliária identificada por meio de dados cadastrais, a partir de imagens tridimensionais (3D) e ortofotos.

Já no quinto capítulo, intitulado “**Prospecção de imóveis Não Utilizados: desenvolvimento do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO)**”, Camila Nastari, Gabriel Marques, Kaio Nogueira e Thiago Jacovine problematizam a prospecção dos imóveis NU. A identificação desses imóveis sempre foi um desafio extra no processo de implementação do instrumento do PEUC. Na metodologia desenvolvida, a resposta à ausência de métodos e dados sistematizados para a prospecção de imóveis NU foi a criação do IMO, que possibilitou que todas as 3.254 quadras da área de estudo fossem classificadas em função de seu potencial de ociosidade (estimativa de maior ou menor número de imóveis NU). Ressalte-se que o IMO introduziu uma inovação metodológica em relação à prospecção da ociosidade, qual seja, o uso de variáveis relacionadas à não utilização de imóveis, que

sintetizam bases de dados inéditas e que nunca haviam sido trabalhadas de forma agregada.

Por fim, no sexto capítulo, intitulado **“Método para levantamento de campo de imóveis ociosos: possibilidades e desafios na prospecção remota”**, Ana Gabriela Akaishi, Giusepe Filocomo e Juliana Petrarolli apresentam a metodologia desenvolvida para o levantamento de campo remoto dos imóveis ociosos. A impossibilidade de realização do levantamento de campo presencialmente em decorrência da pandemia da covid-19 implicou a necessidade de realização das vistorias na área de estudo de forma remota. Como resultado, foram elaborados instrumental e metodologia específicos para esta finalidade, de forma inédita. O levantamento de campo remoto consistiu em uma etapa indispensável da prospecção da ociosidade imobiliária, especialmente relacionada à não utilização (imóveis NU), tanto para a aferição de dados estatísticos como para a caracterização edilícia das situações concretas desses imóveis. Durante a verificação da não edificação e subutilização, o campo remoto se mostrou eficaz para a checagem dos dados apresentados pelo cadastro fiscal municipal, iluminando os limites deste banco de dados frente às dinâmicas imobiliárias na região central de São Paulo.

O esforço de elaboração e sistematização de uma metodologia para identificação de estoque ocioso, replicável em outros perímetros de São Paulo e outros municípios brasileiros, poderá resultar numa melhoria substancial da gestão da informação relativa à política urbana municipal, com subsídios efetivos para uma definição de estratégia espaço-temporal para a aplicação do PEUC.

## Notas

<sup>1</sup> O “Estudo técnico para ampliação e atualização da base de dados de imóveis passíveis de notificação para PEUC” resultou do Edital da Unesco nº 1430/2019 (número secundário: 0036/2019). A equipe foi composta pelos pesquisadores Kaio Matheus Nogueira, Guilherme Frizzi, Giusepe Filocomo, Juliana Gomes Petrarolli, Gabriel Marques da Silva, Matheus Graciosi Pinto e Thiago Jacovine e contou com a coordenação executiva da pesquisadora Dânia Brajato, coordenação setorial das pesquisadoras Ana Gabriela Akaishi e Camila Nastari e com a coordenação geral e assessoria das professoras doutoras Luciana de Oliveira Royer, Rosana Denaldi e Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins. Também participaram da МПРO as alunas de graduação Ana de Almeida Kuhl, Ana Flávia Lima da Silveira, Isabelle Ariane Gonçalves Bispo, Luiza Mendonça Martins, Larissa Gabrielle da Silva Noriko Hiratsuka, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, e Fernanda Donegá Martins, Nathália Lima Azevedo e Renata Pereira Sarti, do Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.

**Capí**

**tulo 1**

# **PEUC: finalidades de aplicação e estratégias de notificação de imóveis ociosos**

DÂNIA BRAJATO<sup>1</sup>

LUCIANA ROYER<sup>2</sup>

## Introdução

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consolidou avanços introduzidos pelo capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF1988). O marco regulatório instituiu uma nova agenda urbana para o país à época, sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana (FERNANDES, 2010). Esta agenda urbana esteve relacionada, em grande medida, com a retomada do ideário e projeto técnico e político da reforma urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído a partir da década de 1980, em torno da luta pelo direito à cidade e pela redemocratização do país (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2001, 2010, 2011; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008). Apesar de suas limitações<sup>3</sup>, pode-se afirmar que o EC materializou a perspectiva de um modelo de planejamento e gestão urbanos, na direção de cidades mais justas e menos desiguais, e ambientalmente menos predatórias (KLINK; DENALDI, 2012; MARICATO, 2001, 2010; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008), o que tornou o marco da política urbana nacional conhecido e valorizado internacionalmente (ROCCO; ROYER; GONÇALVES, 2019). Para Klink e Denaldi (2015), esse sucesso pode ser explicado pelo fato de o EC articular “um bom processo” – o planejamento participativo ou colaborativo – com “um (bom) produto”, isto é, os instrumentos redistributivos e regulatórios instituídos, entre os quais o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUP) e a Desapropriação-Sanção.

O PEUC e seus sucedâneos foram previstos e regulamentados com o objetivo de sancionar

proprietários de terrenos ou imóveis ociosos que não cumprem uma função social, permanecendo vazios – Não Edificados (NE) ou Não Utilizados (NU) – ou parcialmente vazios – Subutilizados (SU) – por vários anos, em setores das cidades onde há oferta de infraestrutura e demanda para sua utilização<sup>4</sup>. Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC teria potencial para promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação do estoque ocioso das cidades, e para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), se articulada com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios (DENALDI et al., 2015). Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da reforma urbana tal como preconizada quando da institucionalização dos instrumentos na CF1988 (BRAJATO; DENALDI, 2019).

Apesar de sua relevância para o cumprimento da função social da propriedade e para o enfrentamento da ociosidade imobiliária, fenômeno que ocorre em diversas cidades brasileiras, há poucos registros de experiências de aplicação do PEUC (e sucedâneos) no país (DENALDI et al., 2015). Considerando-se que as dificuldades e desafios para tirar os instrumentos do EC do papel já estavam colocados desde a sua aprovação (MARICATO, 2010; RIBEIRO, 2003), e que o cenário de “não aplicação” já foi bastante debatido por diversos autores<sup>5</sup>, o que se pretende iluminar e aprofundar neste capítulo é a efetividade do PEUC quando aplicado e seu alcance na direção do ideário da reforma urbana de maior justiça social, enfrentamento das desigualdades socioespaciais e ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia. Tomando-se como referência estudos recentes que tratam dos casos de aplicação do PEUC no país, o presente capítulo apresenta e analisa duas condicionantes importantes para a compreensão do potencial



e do alcance do PEUC: as finalidades associadas à aplicação do instrumento e a estratégia espaço-temporal de notificação dos imóveis ociosos, ou seja, sua articulação com a política urbana do município.

O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e da parte dedicada às considerações finais. Na primeira seção, é apresentado um panorama dos casos de aplicação e do embasamento legal que sustentou a realização das experiências. A segunda seção registra as diferentes finalidades associadas ao PEUC nos casos estudados. Na terceira e última seção, é discutida a estratégia espaço-temporal por trás das experiências, isto é, a lógica territorial e a política urbana que conduziram a implementação dos instrumentos, identificando-se as limitações das estratégias adotadas. Nas considerações finais, é realizada uma breve discussão e algumas reflexões a partir do conteúdo abordado no capítulo.

### **PEUC e IPTU Progressivo no Tempo: um breve panorama dos casos de aplicação**

De acordo com os resultados da pesquisa nacional *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação* (DENALDI et al., 2015)<sup>6</sup>, até 2015, dentre os 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, 25 haviam regulamentado o PEUC de forma a torná-lo aplicável. Deste conjunto, constatou-se que apenas oito municípios estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período após a edição do EC: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além da cidade de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO). Ainda, somente quatro municípios avançaram na implementação do IPTUP: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo (BRAJATO; DENALDI, 2018). No

panorama apresentado pela pesquisa nacional, destacam-se as experiências de São Bernardo do Campo e São Paulo – que iniciaram a aplicação do PEUC em 2013 e 2014, respectivamente – pelas estratégias e procedimentos adotados, mas também pelo forte arcabouço jurídico que sustenta a implementação dos instrumentos. Contudo, o município que mais avançou na implementação foi Maringá: a aplicação ininterrupta do PEUC, desde 2009, possibilitou que se iniciasse a aplicação do IPTUP em 2011, de forma pioneira no país (BRAJATO; DENALDI, 2019).

Entre 2009 e 2010, Curitiba notificou seis edificações não utilizadas (NU) no Centro Histórico da cidade, tendo como embasamento legal as definições contidas no Plano Diretor e na lei municipal que dispôs sobre a criação de incentivos fiscais para recuperação e dinamização da área do entorno do Paço Municipal<sup>7</sup> (DENALDI et al., 2017).

Em 2007, Diadema notificou seis imóveis em situação de “subutilização ocupacional”, nos termos do Plano Diretor vigente à época: imóveis edificados com aproveitamento superior a 10% do índice permitido para a zona, e percentual de utilização inferior a 10% da área construída total<sup>8</sup> (DENALDI et al., 2017).

Em 2014, Goiânia realizou 1.444 notificações para PEUC, com base nas regras estabelecidas pelo Plano Diretor e por lei complementar específica, que regulamentou também a aplicação do IPTUP (DENALDI et al., 2017). Apesar do tempo decorrido e da regulamentação, o município não conseguiu avançar na implementação do instrumento sucedâneo ao PEUC.

Entre 2013 e 2015, Palmas notificou 532 imóveis para edificação compulsória, com área total de pouco mais de 1,4 milhões de metros quadrados<sup>9</sup> (DENALDI et al., 2017). Em 2015, o município iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2018, 323 imóveis permaneciam sancionados com o imposto

progressivo (COSTA, R., 2018). A utilização dos instrumentos foi prevista no Plano Diretor e sua aplicação foi regulamentada por meio de legislação específica. Palmas também editou decreto municipal para definir procedimentos para a notificação dos proprietários, especialmente aqueles não domiciliados ou estabelecidos no município.

Santo André tornou-se referência por ter sido pioneiro na aplicação do PEUC, com experiência iniciada em 2006<sup>10</sup>. Até 2008, foram notificados 66 imóveis NE ou SU, com o equivalente em área a 2,3 milhões de metros quadrados, sendo 40% deste total perímetros gravados como ZEIS de vazios (DENALDI et al., 2015). A ausência de condição política local para regulamentar a aplicação do IPTUP impossibilitou o avanço da experiência, que foi interrompida em 2009, em decorrência da alternância político-partidária (DENALDI et al., 2017). A aplicação do PEUC se valeu das disposições expressas no Plano Diretor aprovado em 2004 e no decreto municipal que tratou de diversos aspectos relacionados à implementação do instrumento, entre os quais a previsão da adoção de escalonamento das notificações ao longo do tempo, de acordo com os objetivos da política urbana local, finalidades do instituto e características da subutilização ou não edificação de glebas e lotes da Macrozona Urbana (BRAJATO, 2020).

São Bernardo do Campo iniciou a aplicação do PEUC em 2013 e, até 2016, notificou 229 imóveis ociosos, com o correspondente em área a 2,3 milhões de metros quadrados<sup>11</sup>, sendo trinta imóveis NE ou SU gravados como ZEIS de vazios e área total equivalente a 800 mil metros quadrados (BRAJATO; DENALDI, 2018). Em 2015, iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2017, 65 imóveis estavam sancionados com incidência das alíquotas progressivas, sendo doze imóveis gravados como ZEIS de vazios (SÃO BERNARDO DO

CAMPO, 2016). A experiência em São Bernardo do Campo contou com amplo arcabouço jurídico que embasou a aplicação dos instrumentos: Plano Diretor, leis específicas, além de decretos municipais que avançaram, no caso do PEUC, na regulamentação da estratégia espaço-temporal de notificação dos imóveis e, no caso do IPTUP, no registro da evolução das alíquotas progressivas, a partir das alíquotas ordinárias vigentes no município (BRAJATO, 2020).

Em São Paulo, a aplicação do PEUC teve início em 2014, após a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE/2014)<sup>12</sup>. Até junho de 2019, o município notificou 1.424 imóveis ociosos<sup>13</sup>, sendo 679 NU (quase 50% do total) na região central da cidade (BRAJATO, 2020). Destaca-se que, do total notificado em área de terreno (cerca de três milhões de metros quadrados), 71,8% correspondiam a imóveis e perímetros gravados como ZEIS de vazios, distribuídos por toda a área urbana. Em 2016, São Paulo iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2018, 392 imóveis estavam sancionados com alíquotas progressivas (SÃO PAULO, 2018)<sup>14</sup>. Como São Bernardo do Campo, São Paulo também contou com amplo arcabouço jurídico para regulamentar a aplicação dos instrumentos, qual seja, o conjunto de normas formado pelo PDE/2014, pela lei específica do PEUC e pelos decretos municipais que trataram de aspectos específicos dos instrumentos, como a definição da área prioritária para início das notificações, no caso do PEUC, e de procedimentos para o lançamento do imposto progressivo por meio de carnê complementar, no caso do IPTUP.

Maringá é o município que, até 2019, acumulava maior tempo de aplicação do PEUC e do IPTUP no país: dez e oito anos, respectivamente<sup>15</sup>. No período de 2009 a 2014, notificou em duas etapas pouco mais de 700 proprietários de imóveis ociosos NE ou SU. Esse conjunto de imóveis corresponde, em área de terreno, a 14,8 milhões de

metros quadrados – cerca de 10% da área urbana do município (BRAJATO, 2015). Em 2011, o município iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2017, 384 imóveis, com área total de 6,6 milhões de metros quadrados, permaneciam sancionados com as alíquotas progressivas<sup>16</sup> (BRAJATO, 2020). A aplicação do PEUC em Maringá contou apenas com as disposições contidas no Plano Diretor aprovado em 2006 e em sua revisão posterior, em 2010. Para a implementação do IPTUP, o município aprovou, em 2010, legislação específica que regulamentou a aplicação do instrumento (BRAJATO; DENALDI, 2018).

AS TABELAS 1 e 2 registram, respectivamente, dados gerais sobre as experiências de aplicação dos instrumentos entre os anos de 2006 e 2019 e o conjunto de leis que regulamentaram a aplicação dos instrumentos em cada um dos oito municípios<sup>17</sup>.

### **Finalidades de aplicação e o ideário reformista**

De acordo com Brajato (2015, 2019, 2020) e Brajato e Denaldi (2018), pode-se dizer que há diferentes finalidades associadas à aplicação do PEUC e do IPTUP. No conjunto das oito experiências colocadas em prática, é possível identificar dois grupos distintos de municípios: um primeiro grupo, formado por Goiânia, Palmas, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, no qual o PEUC foi aplicado, em maior ou menor grau, para o cumprimento de finalidades que dialogam com o ideário da reforma urbana; e outro grupo, representado por Curitiba e Maringá, no Paraná, em que as finalidades de aplicação se afastam do ideário reformista. No caso de Diadema, a experiência “incipiente e breve” não permitiu que fosse identificada a finalidade que conduziu a aplicação do PEUC. Os municípios de Goiânia e Palmas, duas cidades planejadas, contam com expressivo estoque

de terrenos vazios em suas áreas urbanas<sup>18</sup>. No caso de Goiânia, o estoque ocioso de pouco mais de 110 mil imóveis, com cerca de 120 milhões de metros quadrados de área no total, está distribuído entre os bairros mais centrais e os mais afastados do centro (FIGURA 1) e corresponde a 26,8% da área urbana do município (BRAJATO; DENALDI, 2018)<sup>19</sup>.

Já no município de Palmas, fundado há poucas décadas, a dimensão da área urbana revela-se excessiva diante da capacidade de ocupação do território<sup>20</sup>, e conta com um universo notificável de cerca de sete milhões de metros quadrados (PALMAS, 2015 apud BAZOLLI, 2016), distribuído prioritariamente ao longo do eixo central que estrutura a ocupação do território e em seu entorno imediato, os eixos secundários (FIGURA 2). Esses setores foram definidos pelo zoneamento vigente à época como “Área de Ocupação Prioritária” e “Área de Ocupação Preferencial”, respectivamente<sup>21</sup>. A partir das diretrizes e objetivos da legislação urbanística e das poucas informações disponíveis sobre as duas experiências, pode-se dizer que os dois municípios aplicaram o PEUC com a finalidade de induzir a ocupação de glebas e lotes vazios em áreas infraestruturadas, centrais e intermediárias da cidade e, dessa forma, combater o espraiamento da malha urbana e a periferização.

Do conjunto das oito experiências, apenas Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo aplicaram o PEUC com a finalidade de promover o acesso à terra urbanizada e a produção de HIS. Para isso, priorizou-se, nos três casos, a notificação de imóveis ociosos gravados como ZEIS de vazios. A delimitação como ZEIS restringe as possibilidades de utilização e, ao mesmo tempo, a notificação para PEUC impõe a obrigação de dar uso ao imóvel em determinado prazo. Dessa forma, faz-se um forte direcionamento da propriedade imobiliária (DENALDI et al., 2015), uma

	PEUC IMÓVEIS NOTIFICADOS			IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO LANÇAMENTOS		
	Nº IMÓVEIS	PERÍODO	ÁREA DE TERRENO (milhões de m²)	INÍCIO	EXERCÍCIO FISCAL 2017	EXERCÍCIO FISCAL 2018
CURITIBA (PR)	6	2009-2010	-	-	-	-
DIADEMA (SP)	6	2007	-	-	-	-
GOIÂNIA (GO)	1.444	2014	s/i	-	-	-
MARINGÁ (PR)*	723	2009-2014	14,8	2011	384	37
PALMAS (TO)	532	2013-2015	1,4	2015	363	323
SANTO ANDRÉ (SP)	66	2006-2008	2,3	-	-	-
SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)	229	2013-2016	2,3	2015	64	s/i
SÃO PAULO (SP) **	1.424	2014-2019	3,0	2016	188	392

TABELA 1

PEUC e IPTUp: dados gerais sobre as experiências de aplicação (2006-2019)

\*Há registro de notificações emitidas pelo município após 2014, no entanto, não há informações sistematizadas sobre esses imóveis e, por esse motivo, não foram incluídos no conjunto notificado.

\*\*Há informações divergentes sobre os lançamentos de IPTU Progressivo no Tempo, em diferentes bases de dados disponibilizadas pelo município.

MUNICÍPIO	PLANO DIRETOR	LEI ESPECÍFICA		DECRETO MUNICIPAL	
		PEUC	IPTUp	PEUC	IPTUp
CURITIBA (PR)	Lei 11.266/2004	-	-	-	-
DIADEMA (SP)	LC 161/2002 LC 273/2008	-	LC 312/2010	-	-
GOIÂNIA (GO)	LC 171/2007	LC 181/2008	LC 181/2008	-	-
MARINGÁ (PR)	LC 632/2006 LC 799/2010	-	LC 827/2010	-	-
PALMAS (TO)	LC 155/2007 LC 165/2008	LC 195/2009	LC 296/2014	Decreto 699/2014	-
SANTO ANDRÉ (SP)	Lei 8.696/2004	-	-	Decreto 15.379/2006	-
SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)	Lei 6.184/2011	Lei 6.186/2011	Lei 6.324/2013	Decreto 18.437/2013	Decreto 19.110/2014
SÃO PAULO (SP)	Lei 16.050/2014	Lei 15.234/2010 Lei 16.050/2014	Lei 15.234/2010 Lei 16.050/2014	Decreto 55.638/2014	Decreto 56.589/2015

TABELA 2

PEUC e IPTUp: legislação municipal\*

\*Legislação vigente quando as experiências de aplicação dos instrumentos foram realizadas.





FIGURA 1  
Goiânia: imagem aérea de  
bairro com “lotes vagos”

vez que “a combinação de um zoneamento restritivo com a obrigação de utilizar contribuiria, em tese, para ampliar a oferta de imóveis destinados à produção de HIS” (SOUZA, 2018).

Em Santo André e São Paulo, a aplicação do PEUC também esteve associada à finalidade de ordenamento territorial: os dois municípios elegeram perímetros prioritários de notificação, levando em consideração as áreas com maior concentração de imóveis ociosos.

Segundo Denaldi et al. (2015, p. 68), além da promoção de HIS, outra finalidade de aplicação do PEUC em Santo André era “induzir a reconversão de uso e a disponibilização de imóveis ociosos na área do Projeto Eixo Tamanduatehy, região bem localizada e infraestrutura da cidade, com o maior estoque de lotes e glebas NE e SU aptos à ocupação na área urbana”<sup>22</sup> (FIGURA 3), sendo parte gravada como ZEIS de vazios.





FIGURA 2  
Palmas: imagem aérea da malha urbana ao longo do eixo central que corta a cidade e concentra os vazios urbanos

Faria (2012, 2013) analisa que a experiência de Santo André esteve associada aos propósitos da reforma urbana, pois o foco das notificações eram lotes claramente identificados como vazios urbanos em área infraestrutura, parte demarcada como ZEIS e, portanto, reservada à HIS. Um resultado concreto da sobreposição dos instrumentos foi a viabilização de duas operações de dação em pagamento, desenhadas e articuladas no âmbito do atendimento aos proprietários de imóveis notificados para PEUC e gravados como ZEIS de vazios pelo Plano Diretor (DENALDI et al., 2015). Esses terrenos abrigaram empreendimentos financiados pelo programa Minha Casa Minha Vida para provisão habitacional necessária à urbanização de assentamentos precários no município, em áreas bem localizadas e infraestrutura da cidade, conforme registrado por Jesus e Denaldi (2018).



FIGURA 3  
Santo André: imagem aérea de trecho  
do perímetro do Eixo Tamanduatehy,  
com imóveis vazios e subutilizados

Em São Paulo, a aplicação do PEUC esteve direcionada tanto para a promoção de HIS como para o adensamento de perímetros centrais infraestruturados. Parte do estoque ocioso do município está concentrada na região central, que abriga grande número de imóveis NU. Além disso, o PDE/2014 demarcou imóveis NE e SU existentes no município como ZEIS de vazios, destinadas prioritariamente à produção de HIS (SÃO PAULO, 2014). De acordo com as diretrizes da política urbana local, São Paulo priorizou a notificação de imóveis gravados como ZEIS de vazios, distribuídos por todo o perímetro urbano (BRAJATO, 2020). Também notificou, em larga escala, imóveis NU localizados na área central, a maior parte no perímetro da Operação Urbana Centro (OU Centro), que concentra importante parque construído ocioso (COSTA, F.; SANTORO, 2019). Apesar da expressiva notificação de ZEIS



de vazios, a alternância político-administrativa ocorrida a partir de 2017 comprometeu uma eventual articulação do PEUC com os programas de locação social e promoção pública de moradia, prevista no Plano Municipal de Habitação (PMH) (SÃO PAULO, 2016) elaborado entre 2015 e 2016 e encaminhado para o Poder Legislativo no final de 2016<sup>23</sup>.

Já o caso de São Bernardo do Campo é diferente dos de Santo André e São Paulo. O município possui reduzido estoque de imóveis ociosos: a área urbana consolidada encontra-se densamente ocupada, e parte dos imóveis NE ou SU existentes no município foi gravada pelo Plano Diretor aprovado em 2011 como ZEIS de vazios (SOUZA, 2018). Há grande número de assentamentos precários no município, com um percentual expressivo localizado na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings (APRM-B). Nesse cenário e contexto, São Bernardo do Campo previu a aplicação do PEUC

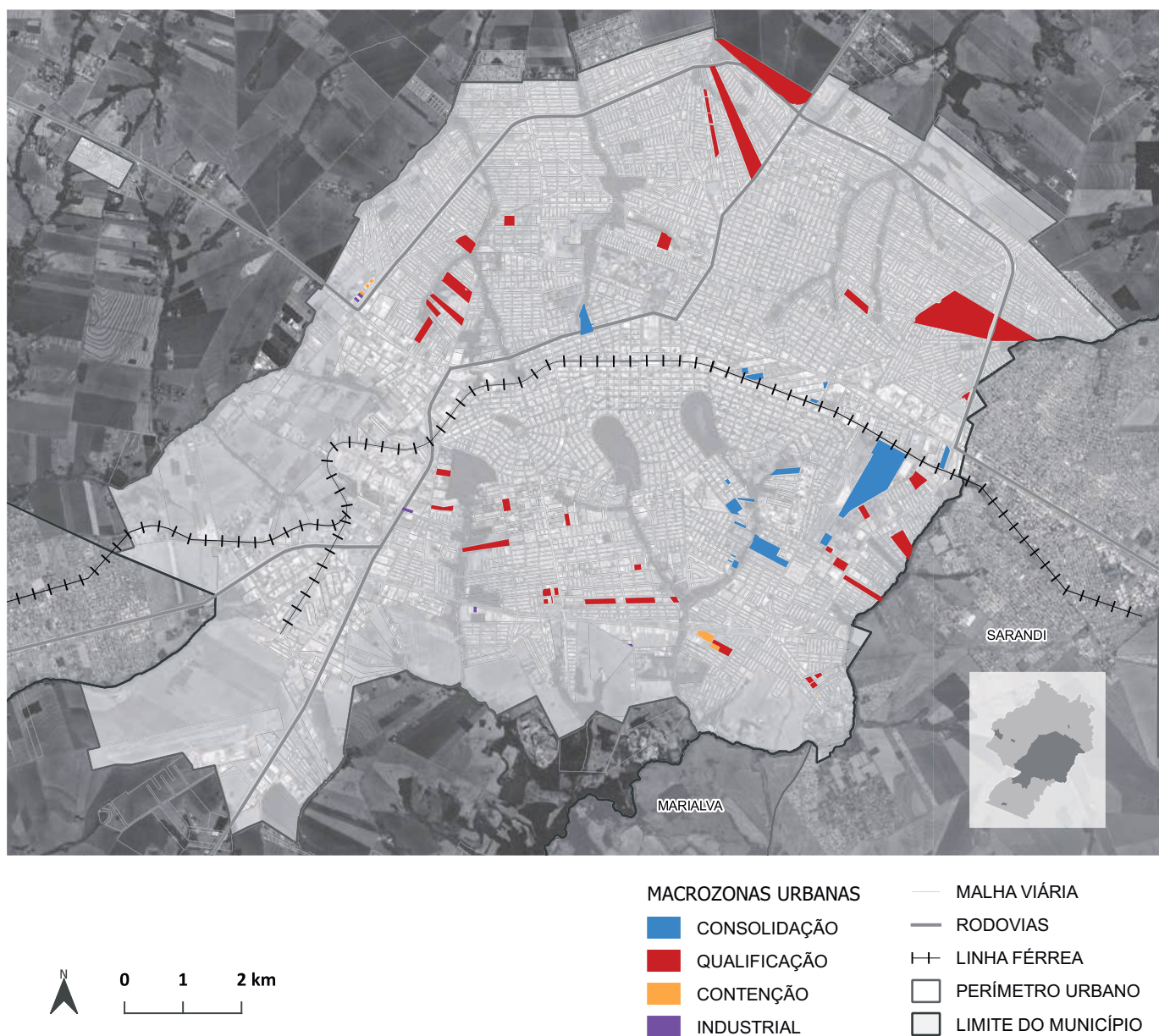
com o objetivo de estimular a plena utilização da propriedade urbana na Macrozona Urbana Consolidada (MUC), de forma a contribuir para a redução da pressão sobre as duas outras macrozonas que conformam o município, onde a função social da propriedade está relacionada à proteção ambiental<sup>24</sup>. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016)

O PEUC também foi aplicado no município com a finalidade de alavancar a política habitacional local, por meio da notificação de ZEIS de vazios. Já as experiências de aplicação do PEUC nos municípios de Curitiba e Maringá, no Paraná, estão relacionadas a finalidades que se afastam do ideário reformista: valorização de áreas centrais, no caso de Curitiba, e dinamização do setor imobiliário e viés arrecadatório, no caso de Maringá. O caso de Curitiba apresenta uma característica singular: esteve explicitamente vinculado a

uma estratégia de requalificação urbanística, associada a propósitos de dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo, que mobilizou investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura e restauração. Os seis imóveis NU, concentrados em um mesmo logradouro, no Centro Histórico da cidade, mantinham-se degradados e abandonados, razão pela qual seus proprietários foram notificados para utilização compulsória (DENALDI et al., 2017). De acordo com Faria (2013), a aplicação do PEUC teve como finalidade “desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas”, objetivo (ou sentido) que contradiz os princípios da reforma urbana, revelando que o instrumento pode ser funcional para processos de valorização imobiliária.

Maringá aplicou os instrumentos em duas etapas distintas: em 2009 e em 2012. Na primeira etapa, iniciada sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (Seplan), a finalidade principal foi induzir a disponibilização e a ocupação de grandes vazios existentes no perímetro urbano, localizados em áreas centrais e intermediárias infraestruturadas, em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e de alto preço da terra urbana (FIGURA 4) (BRAJATO, 2015). Pode-se concluir, a partir de uma análise isolada, que essa finalidade de aplicação estaria relacionada à promoção do ordenamento territorial e ao combate à periferização, ou seja, teria aderência ao ideário da reforma urbana, de forma geral, e às finalidades de aplicação expressas no Plano Diretor, em específico<sup>25</sup>. Contudo, a notificação desses vazios para PEUC (cerca de quatro milhões de metros quadrados) se deu concomitantemente à revisão do Plano Diretor, ocorrida em 2010, que liberou para ocupação estoque de terra urbanizável na divisa com o perímetro rural, reservado – até então – à





FIGURAS 4  
Maringá: imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa,  
segundo macrozoneamento incidente

contenção da expansão da cidade, e introduziu dispositivos que passaram a permitir a utilização de parte da terra rural para fins urbanos. Essas alterações abriram novas frentes e dispersaram a atuação do setor imobiliário local também na direção de áreas periféricas e da zona rural do município (BRAJATO; DENALDI, 2019).



- |                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| MACROZONAS URBANAS | — MALHA VIÁRIA        |
| CONSOLIDAÇÃO       | — RODOVIAS            |
| QUALIFICAÇÃO       | — LINHA FÉRREA        |
| OCUPAÇÃO IMEDIATA  | □ PERÍMETRO URBANO    |
| INDUSTRIAL         | □ LIMITE DO MUNICÍPIO |

FIGURAS 5  
Maringá: imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa,  
segundo macrozoneamento incidente

Na segunda etapa, conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG), o instrumento assumiu um viés fortemente tributário: foram notificados 600 imóveis (cerca de dez milhões de metros quadrados), quase metade no setor periférico, em área predominantemente industrial ou com vocação agrícola, sem oferta de infraestrutura em toda a sua extensão (FIGURA 5).



Segundo Brajato (2015), o dirigente à frente da SFG, desconsiderando a finalidade extrafiscal do IPTUP, enxergou no instrumento uma alternativa para o aumento de receita do município. A adoção da finalidade arrecadatória afastou o PEUC da sua lógica urbanística, demonstrando, na verdade, alto potencial para induzir o espraiamento da malha urbana e a periferização, objetivos contrários às finalidades de aplicação expressas no Plano Diretor do município à época. Também reduziu a pressão para a ocupação do estoque ocioso das áreas centrais e intermediárias infraestruturadas do município (BRAJATO, 2015, 2020).

### **Estratégia espaço-temporal e a lógica urbanística de notificação dos imóveis**

A aplicação do PEUC e sucedâneos foi regulamentada por meio dos art. 5º ao 8º e 42º do EC. Este último, que estabelece o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, define, entre outras exigências, que os planos devem delimitar as áreas urbanas onde o PEUC (e sucedâneos) poderá ser aplicado, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Registra-se que não há disposições a seguir, em nível federal, para definir a priorização do universo de imóveis a ser notificado em relação ao conjunto total notificável, ficando a critério de cada município optar por fazê-la ou não, já que são características de uma política urbana, de uso e ocupação do solo urbano – prerrogativa municipal, de acordo com a CF1988. Observa-se que essa questão importante, que cerca a regulamentação e a implementação do PEUC, precisa ser debatida, pois também pode comprometer os resultados decorrentes de sua aplicação. Para Brajato e Denaldi (2018), a implementação do PEUC deveria contar com uma estratégia, uma lógica urbanística em diálogo direto com as

diretrizes e objetivos da política urbana local e com o conceito de função social da propriedade urbana, contidos no Plano Diretor, visando à definição dos objetivos e metas do universo a notificar dentre o conjunto de imóveis passíveis de notificação existentes no município. Segundo as autoras, tal estratégia espaço-temporal deveria envolver, no mínimo, a reflexão e respostas para algumas questões: por que notificar? Que programas e projetos municipais se pretende alavancar? Em que setores da cidade a aplicação é mais relevante? Devem-se priorizar os terrenos vazios a partir de que dimensão? Qual universo (quantidade frente ao estoque total) de imóveis urbanos vazios deve ser notificado? Qual universo pode ser transformado pelo poder público e privado no prazo estabelecido para o cumprimento da obrigação imposta pelo PEUC? A partir da análise das experiências colocadas em prática, foi possível observar que, em alguns casos, os municípios se valeram de estratégias espaço-temporais para alcançar os objetivos pretendidos. No entanto, na maior parte dos casos, essa estratégia esteve ausente. O Plano Diretor de Curitiba delimitou a área de incidência do PEUC de forma abrangente, estabelecendo como passíveis de notificação imóveis NE, SU ou NU situados em área urbana, o que correspondia, à época, a todo o território do município (DENALDI et al., 2017). Contudo, a lei municipal que estabeleceu incentivos fiscais para a conservação e reforma de imóveis no entorno do Paço Municipal previu a utilização do PEUC definindo um recorte territorial para a aplicação dos instrumentos:

os imóveis não edificadas, subutilizados e com edificações paralisadas ou em ruínas localizados na área definida nesta lei [...] ficam sujeitos aos instrumentos de edificação compulsória e à incidência de alíquotas progressivas no tempo

do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Progressivo. (CURITIBA, 2009)

Em Goiânia, o Plano Diretor definiu como área de incidência do PEUC toda a Macrozona Construída (71% do território municipal). A lei específica que regulamentou a aplicação do PEUC previu um escalonamento “espaço-temporal” para iniciar as notificações, priorizando os imóveis ociosos localizados nos bairros mais centrais – Grupo I: 26 bairros –, seguidos pelos bairros mais afastados do centro, localizados no anel intermediário da cidade – Grupo II: 34 bairros – (GOIÂNIA, 2008)<sup>26</sup>. Segundo informações municipais, a lei específica também definiu uma relação contendo 4.730 lotes prioritários para notificação, sendo 3.460 distribuídos nos bairros do Grupo I, que, juntos, somavam 3,1 milhões de metros quadrados, e 1.270 distribuídos nos bairros do Grupo II, com área total de 1,1 milhões de metros quadrados. No entanto, a priorização prevista na lei específica não foi seguida na aplicação do PEUC: as notificações foram emitidas de uma única vez e, do conjunto notificado, 172 imóveis eram lotes vagos de bairros do Grupo I e 1.372 de bairros do Grupo II (BRAJATO; DENALDI, 2018). Não há informações municipais disponíveis sobre a área total notificada.

Já em Palmas, o Plano Diretor definiu que a aplicação do PEUC poderia ocorrer “nas Áreas de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial [...], desde que possuam infraestrutura básica” (PALMAS, 2007). Conforme já mencionado, essas áreas coincidem com o eixo central e seu entorno, e cortam toda a extensão do perímetro urbano do município. A lei específica que regulamentou o PEUC estabeleceu a priorização apenas em relação ao tipo de obrigação: a notificação para edificação compulsória deveria ocorrer em lotes inseridos na porção mais central e infraestruturada da área

urbana, e que concentra os vazios da cidade, a antiga Área de Urbanização Prioritária (CORIO-LANO; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013). No entanto, essa área sozinha engloba mais de dois terços do perímetro de incidência do PEUC. Já para o parcelamento compulsório, a lei específica manteve a orientação contida no Plano Diretor. Santo André, a partir de 2005, iniciou o levantamento do conjunto sujeito ao PEUC em toda a Macrozona Urbana, de acordo com o Plano Diretor, e identificou número significativo de imóveis notificáveis: 695 áreas NE ou SU, com pouco mais de sete milhões de metros quadrados no total (DENALDI et al., 2015). Partindo da suposição e expectativa de que o mercado imobiliário regional não conseguiria absorver esse volume de terrenos em um mesmo momento, para parcelamento ou edificação, para uso residencial ou não residencial, o município entendeu ser mais prudente e adequado distribuir as notificações no tempo, priorizando setores e imóveis de maior interesse, de acordo com a lógica de ocupação do território definida no Plano Diretor (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012). A partir de um diagnóstico detalhado, o universo notificável foi distribuído em três etapas (até 2008, até 2010 e até 2015), por meio da adoção de um escalonamento que combinou zoneamento, área e coeficiente de aproveitamento (CA) mínimo dos imóveis notificáveis, com priorização dos lotes maiores com menor CA (DENALDI et al., 2015). Os critérios adotados possibilitaram que na primeira etapa fosse incluído um número reduzido de imóveis (pouco mais de 14% do total), mas expressivo em termos de área total notificável (cerca de 60%), universo que abrangeu boa parte dos imóveis ociosos do Eixo Tamanduatehy, além de ZEIS de vazios e imóveis com as maiores dívidas de impostos municipais, o que favoreceu a realização de operações de dação em pagamento.

São Bernardo do Campo, após a identificação do conjunto notificável – formado inicialmente por 547 imóveis com pouco mais de seis milhões de metros quadrados – também decidiu pela distribuição das notificações no espaço e no tempo, em três etapas (até dezembro de 2013, até julho de 2014 e até dezembro de 2014)<sup>27</sup> (BRAJATO; DENALDI, 2018). O escalonamento proposto teve duas diretrizes principais: (i) priorização por bairro da MUC, em função da localização e do padrão de urbanização; e (ii) priorização das ZEIS de vazios, que foram todas incluídas na primeira etapa de notificação, dada a relevância da questão habitacional e a perspectiva de que a notificação favoreceria a produção de HIS (DENALDI et al., 2015). Durante a aplicação do instrumento, foi realizado levantamento complementar de informações que resultou na redução do universo a notificar de 547 para 261 imóveis, e da área notificável de 6,2 para cerca de 2,5 milhões de metros quadrados no total<sup>28</sup>. Em pouco mais de três anos, o município notificou quase 95% da área passível de PEUC identificada no município no período, e as ZEIS de vazios respondiam por 36% desse total (BRAJATO, 2020).

Em São Paulo, o PDE/2014 definiu ampla área para incidência do PEUC; contudo, o município editou decreto definindo um “recorte espacial” prioritário para o início das notificações, abrangendo, inicialmente, as ZEIS de vazios e os perímetros da OU Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca (BRAJATO; DENALDI, 2018). A partir de 2015, foram incorporados novos perímetros para aplicação do PEUC: as Subprefeituras Sé e Mooca e a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduatehy (quando aprovada), além das quadras pertencentes à Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (AIEETU) do corredor de ônibus da Avenida Santo Amaro (COSTA,

F., 2017). Diferentemente de Santo André e São Bernardo do Campo, São Paulo não estabeleceu etapas para a distribuição das notificações no tempo. Após a execução de um “primeiro piloto”, com a notificação de 77 imóveis, ainda em 2014, “a ação do DCFSP [Departamento de Controle da Função Social da Propriedade] foi estruturada em blocos de cadastramento, compostos por quantidades variáveis de imóveis, mas contemplando todas as tipologias de lotes nas áreas prioritárias” (FROTA, 2017). A partir da análise do universo notificado, é possível observar uma estratégia de aplicação que tem aderência às finalidades pretendidas, isto é, está dirigida prioritariamente à utilização de imóveis localizados na região central e à liberação de terrenos e imóveis para produção de HIS (BRAJATO, 2020).

Em Maringá, a manutenção de parâmetros urbanísticos restritivos e o crescimento demográfico constante, desde sua fundação, resultou na expansão horizontal da cidade na direção dos setores periféricos, deixando para trás vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos NE em áreas bem localizadas e infraestruturadas, que se valorizaram e alimentaram o processo de especulação imobiliária local (BRAJATO, 2020). Para enfrentar esse problema, o Plano Diretor aprovado em 2006 previu a aplicação do PEUC nas Macrozonas Urbanas de Consolidação (MUC) e Qualificação (MUQ), em sua totalidade, áreas com maior oferta de infraestrutura. Na primeira etapa de aplicação, foram notificados os grandes vazios localizados nessas duas macrozonas (MUC e MUQ) (BRAJATO, 2015). Pode-se observar a existência de uma estratégia territorial que orientou a aplicação do PEUC na direção de seus objetivos. Já na segunda etapa, realizada após a revisão do Plano Diretor que estendeu a área de incidência do PEUC para todo o perímetro urbano, o município notificou um volume expressivo

de imóveis, não somente em quantidade, mas sobretudo em área. Diferentemente da etapa anterior, os imóveis notificados estavam distribuídos por toda a malha urbana, incluindo setores periféricos e com pouca ou nenhuma oferta de infraestrutura, o que indica ausência de priorização do universo a notificar, isto é, de uma estratégia de escalonamento espaço-temporal das notificações – não apenas em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente em relação a sua localização e macrozoneamento incidente (BRAJATO; DENALDI, 2018).

A vinculação a um programa municipal, aliada a um recorte espacial específico para a estratégia pretendida, foi um ponto relevante da experiência do PEUC em Curitiba. No entanto, a reduzida escala de aplicação não permitiu que o PEUC, em conjunto com as outras ações, viabilizasse empreendimentos habitacionais ou outros usos em imóveis não utilizados. Já em Goiânia, foi possível observar que o escalonamento previsto – complexo e de difícil implementação – não enfrentou a questão da priorização do universo a notificar, já que a escala escolhida fez com que o instrumento deixasse de ser empregado estrategicamente. Assim como Goiânia, Palmas também definiu um recorte espacial com universo notificável muito grande para aplicação do PEUC. Em Santo André, a experiência contou com uma estratégia de distribuição das notificações no espaço e no tempo com forte aderência às finalidades pretendidas: articulação com um projeto urbano e indução à ocupação das ZEIS de vazios. No entanto, mesmo priorizado, o universo notificado alcançou número muito expressivo, considerando-se o cenário macroeconômico desfavorável em que ocorreram as notificações. Já São Bernardo do Campo, apesar da estratégia espaço-temporal adotada, apresentou reduzido estoque de imóveis ociosos, que se encontra pulverizado e

disperso por toda a área urbana, condição que não favorece o potencial do PEUC como indutor do ordenamento territorial. Já no caso de São Paulo, o município definiu as áreas prioritárias de incidência do PEUC em diálogo direto com as finalidades de adensamento de perímetros centrais e/ou infraestruturados e de promoção de HIS. No entanto, o recorte adotado implicou alguma dispersão das notificações, seja nas ZEIS de vazios periféricas ou na AIEETU do corredor Santo Amaro. Por outro lado, há grande concentração de imóveis notificados na região central da cidade, em consonância com as diretrizes de ordenamento territorial definidas no PDE/2014. A experiência em Maringá, na primeira etapa, contou com uma estratégia espacial voltada à ocupação do estoque ocioso localizado nos setores centrais e infraestruturados da cidade. Já na segunda etapa, a ausência de uma estratégia espaço-temporal, associada a um volume muito grande de imóveis e área notificados, fez o PEUC perder seu potencial de ordenar o uso e a ocupação do solo. Ainda, o município notificou um volume de áreas maior do que a demanda local (e até regional), o que tende a inviabilizar o uso do conjunto de imóveis notificados nos prazos exigidos por lei.

### **Considerações finais: o que as experiências de aplicação revelam em termos de finalidades e estratégias de notificação?**

A análise do conjunto de experiências de aplicação do PEUC no país no período pesquisado por Brajato (2020) revelou a existência das seguintes finalidades relacionadas à utilização do instrumento: (i) promoção do ordenamento territorial voltado à ocupação de áreas e setores centrais e intermediários infraestruturados das cidades; (ii) promoção da ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia, por meio da sobreposição

do PEUC às ZEIS de vazios; (iii) desobstrução de processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas; (iv) dinamização e alavancagem do setor imobiliário local; e (v) viés tributário, isto é, adoção de lógica arrecadatória.

Tal análise possibilitou a classificação das experiências em dois grandes grupos distintos. O primeiro grupo diz respeito aos casos cujas finalidades dialogam com o ideário da reforma urbana: em maior grau, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, e, em menor grau, os casos de Goiânia e Palmas. As cinco experiências dão pistas de outras condicionantes e fatores que podem influenciar o alcance dos instrumentos nessa direção, restringindo ou comprometendo sua efetividade, tais como: (i) ausência ou insuficiência de uma estratégia espaço-temporal de notificação; (ii) reduzido estoque de imóveis ociosos; (iii) dificuldade de manutenção de pactos socioterritoriais locais ou “esvaziamento” da aplicação dos instrumentos em decorrência de alternância político-administrativa; e (iv) falta de articulação do PEUC com programas habitacionais.

Em relação às experiências estudadas, apenas Santo André e São Bernardo do Campo realizaram um levantamento e diagnóstico detalhado do universo notificável anterior ao início da aplicação, e se valeram do escalonamento das notificações no espaço e no tempo, ainda que com limitações, para enfrentar a questão da priorização do universo a notificar no conjunto passível de PEUC no município, de acordo com as disposições de seus planos diretores.

Já no segundo grupo, das experiências cujas finalidades se afastam do ideário reformista, os casos de Curitiba e Maringá revelaram que o PEUC pode contribuir para processos de expansão urbana e periferização e que sua aplicação pode assumir um viés puramente arrecadatário – ou, ainda, favorecer a valorização imobiliária

ou a alavancagem e dinamização do setor imobiliário –, sem, necessariamente, alterar a lógica excludente da produção do espaço urbano. Essas experiências reforçam que a aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana nem sempre está associada a finalidades que dialogam com o ideário reformista, e evidenciam que o conceito pode ser preenchido com diferentes conteúdos. Em outras palavras, as finalidades de aplicação revelam que o PEUC, descolado de uma política urbana que contemple uma estratégia espaço-temporal de aplicação, não resulta necessariamente em diminuição de desigualdades socioespaciais. Para que o PEUC seja um instrumento de reforma urbana, no sentido dado pela literatura dos estudos urbanos, é necessário, no mínimo, que sua regulamentação e aplicação estejam associadas a uma concepção de função social da propriedade que incorpore os objetivos de alcance de maior justiça social, enfrentamento das desigualdades socioespaciais e de democratização do acesso à terra e à moradia na direção do direito à cidade, em seu sentido mais amplo. Mesmo assim, seus efeitos serão limitados no contexto de propriedade privada subordinada à lógica de mercado (BRAJATO, 2020).

De acordo com Brajato e Denaldi (2018), a definição dessa estratégia requer uma leitura do território que contemple a análise do meio físico, do cenário macroeconômico e da dinâmica imobiliária local, assim como das alternativas de fomento disponíveis (crédito e financiamento), sendo fundamental para que o estoque notificado guarde alguma correspondência com a viabilidade de sua utilização em determinado período. Um desafio ainda maior é definir, a partir da leitura do território, o universo a ser notificado, em diálogo direto com as estratégias de ordenamento do solo e demanda futura para a utilização de imóveis vazios e subutilizados.



Para esse fim, as áreas urbanas sujeitas ao PEUC deveriam ser definidas de acordo com as diretrizes e os objetivos do ordenamento territorial, transformando o instrumento em uma ferramenta estratégica para o alcance de objetivos expressos nos planos relacionados ao adensamento, direcionamento e estímulo à ocupação (BRAJATO; DENALDI, 2018). Isso significa dizer que sua aplicação não deve ser prevista onde não há ociosidade e onde o Plano Diretor objetiva inibir a ocupação ou a expansão urbana.

A partir da delimitação no Plano Diretor, o município pode (a seu critério e de acordo com a dimensão e características do estoque ocioso existente e dos objetivos do ordenamento territorial) priorizar a aplicação do PEUC em alguns setores, perímetros ou imóveis de interesse dentro da área de incidência do instrumento. Pode também adotar um escalonamento temporal, considerando a capacidade de transformação e/ou absorção do universo notificado pelos setores produtivos da iniciativa privada e pelo poder público, nos prazos definidos pela legislação (BRAJATO; DENALDI, 2018).

Assim, a implementação do PEUC demonstra que o descolamento do instrumento de uma política urbana e de ordenamento territorial podem comprometer o alcance e a efetividade do instrumento e seus resultados, ou, ainda, que os efeitos de sua aplicação podem ser ineficazes ou contrários às finalidades para as quais foi concebido. Em outras palavras, não bastam instrumentos e planos: são necessárias estruturas de governança, gestão e uma política urbana com objetivos de desenvolvimento territorial com uma clara estratégia espaço-temporal de aplicação dos instrumentos urbanísticos.

## Notas

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

<sup>3</sup> A abordagem do EC está limitada à escala local, enquanto os problemas urbanos assumem outros perímetros e dimensões, especialmente nos territórios das metrópoles, o que implica na necessidade de adoção de soluções em escala regional ou urbano-metropolitana (FERNANDES, 2010; SANTOS JÚNIOR, 2008). O EC também não contempla a realidade de municípios pequenos, que acabam prevendo, em seus planos diretores, instrumentos que não refletem a dinâmica fundiária e imobiliária local (BRAJATO, 2015).

<sup>4</sup> O PEUC impõe a obrigação de que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTUP. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a Desapropriação-Sanção (BRASIL, 1988, 2001).

<sup>5</sup> Esse cenário de “não aplicação” pode ser associado a diferentes fatores, entre os quais a condição local para aprovar e aplicar a legislação municipal, que pressupõe a construção e manutenção de pactos socioterritoriais – o que, na maioria dos casos, não constitui tarefa fácil – e a dificuldade de o Estado impor limites ao direito de propriedade e lidar com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano no país (DENALDI et al., 2017). A “não aplicação” dos instrumentos do EC é apenas uma das questões relacionadas ao impasse da reforma urbana como projeto. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Maricato (2011) e Klink e Denaldi (2015).

<sup>6</sup> Pesquisa coordenada pela Profa. Rosana Denaldi, contratada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), no âmbito do projeto Pensando o Direito, desenvolvida entre 2013 e 2015.

<sup>7</sup> Durante esse período, Curitiba foi administrada por Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e por Luciano Ducci, do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

<sup>8</sup> Durante o segundo mandato do Prefeito José de Filippi (2005 a 2008), do Partido dos Trabalhadores (PT).

<sup>9</sup> Palmas iniciou a aplicação do PEUC em 2011, com a emissão de 250 notificações, posteriormente canceladas pela prefeitura, frente à observância de irregularidades no processo, como ausência de notificação pessoal, precária identificação dos imóveis, inexistência de processos administrativos individualizados e de averbação das notificações (DENALDI et al., 2017). A primeira etapa de notificação ocorreu durante o segundo mandato de Raul Filho (2009-2012), do PT, e a segunda etapa, durante o primeiro mandato de Carlos Amastha (2013-2016), ex-membro do Partido Progressista (PP), atualmente no PSB.

<sup>10</sup> No segundo mandato de João Avamileno (2005-2008), do PT.

<sup>11</sup> Durante o segundo mandato de Luiz Marinho (PT), que administrou a cidade entre 2009 e 2016.



<sup>12</sup> Durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT), que administrou São Paulo entre 2013 e 2016.

<sup>13</sup> Pouco mais de 93% do total foi notificado na gestão de Fernando Haddad (PT), e o restante na gestão João Dória/Bruno Covas, ambos do PSDB, partido que assumiu a prefeitura em 2017.

<sup>14</sup> Segundo informações municipais, o universo notificado até novembro de 2021 alcançou 1.754 imóveis ociosos, e o total de imóveis sujeitos ao IPTUP, no exercício fiscal de 2021, era de 679 imóveis (SÃO PAULO, 2021).

<sup>15</sup> A aplicação do PEUC teve início no segundo mandato de Silvío Barros II, do PP, que governou Maringá entre 2005 e 2012 e elegeu seu sucessor, Carlos Pupin, também do PP, para a gestão 2013-2016.

<sup>16</sup> Em 2018, em virtude de inconsistências identificadas na aplicação dos instrumentos e por iniciativa do novo prefeito eleito para o mandato 2017-2020, foi aprovada lei municipal que estabeleceu a suspensão do IPTUP para todos os imóveis notificados com até 20 mil metros quadrados, e para aqueles de maior dimensão, localizados em áreas da cidade com ausência de infraestrutura ou em zona urbana não consolidada, até a revisão do Plano Diretor. A partir de 2018, com a vigência da lei suspensiva, o total de 384 imóveis incluídos no IPTUP reduziu para 37, em 2018 e 19, em 2019 (BRAJATO, 2020).

<sup>17</sup> Cabe registrar que as experiências de aplicação dos instrumentos foram acompanhadas por Brajato durante o desenvolvimento de sua pesquisa de doutorado intitulada *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação* (BRAJATO, 2020). Faz-se necessário, a fim de se atualizarem os dados e informações sobre as experiências, acompanhar as eventuais mudanças que a pandemia de covid-19 possa ter trazido na implementação dos instrumentos, tanto do ponto de vista de sua interrupção, como em função do impacto sobre o número de imóveis ociosos nas cidades estudadas.

<sup>18</sup> Segundo Maricato (2010, p. 15), “as terras vazias servidas de infraestrutura [...] poderiam acomodar mais do que o dobro da população dessas cidades, o que não impede de grande parte da população de rendas mais baixas estarem praticamente fora do tecido urbano contínuo”.

<sup>19</sup> Informações constantes de relatório técnico produzido para subsidiar a revisão do Plano Diretor. O total de “vazios urbanos” tem como base o Cadastro Imobiliário municipal. Estima-se, no entanto, que 15% deste total esteja edificado, considerando-se que as informações cadastrais se encontram desatualizadas (GOIÂNIA, 2018 apud BRAJATO; DENALDI, 2018).

<sup>20</sup> Palmas foi projetada para um milhão de habitantes, mas tinha pouco mais de 220 mil habitantes em 2010, segundo o Censo (DENALDI et al., 2017).

<sup>21</sup> Áreas de Ocupação Prioritária: têm como objetivo o adensamento com alta densidade e maior coeficiente de aproveitamento do terreno. Áreas de Ocupação Preferencial: têm como objetivo o adensamento de média densidade (CORIOLANO; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013).

<sup>22</sup> O “Eixo Tamanduatehy”, com mais de dez quilômetros de extensão, constitui importante eixo viário metropolitano, que

liga a Região do ABC à capital paulista. Abrigou um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 1970, quando foi impactado pelo processo de reestruturação produtiva, com o enjugamento e/ou transferência de parte das plantas industriais para outras regiões do estado e do país.

<sup>23</sup> Até agosto de 2022, o PMH não tinha sido aprovado.

<sup>24</sup> Macrozona de Proteção e Recuperação dos Mananciais (MPRM) e Macrozona de Proteção Integral (MPI). A maior parte da população (cerca de 75% do total) reside na MUC, cuja área representa pouco mais de 15% do território, enquanto nos restantes 85% (MPRM + MPA) residem os outros 25% da população (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016).

<sup>25</sup> Segundo o conteúdo do Plano Diretor, a utilização do PEUC e sucedâneos tem por objetivo: (i) otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis; (ii) aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana de Maringá; e (iii) combater o processo de periferização.

<sup>26</sup> A lei específica estabeleceu que os proprietários dos imóveis ociosos constantes dos grupos I e II deveriam promover, obrigatoriamente, o seu uso adequado, no prazo de dois e quatro anos, respectivamente. Decorridos esses prazos sem o devido atendimento por parte dos proprietários, o município teria até doze meses para identificar os imóveis ociosos e notificar seus proprietários (GOIÂNIA, 2008).

<sup>27</sup> Esses prazos foram revistos posteriormente e estendidos até dezembro de 2016 (DENALDI et al., 2015).

<sup>28</sup> Foram excluídos 286 imóveis da listagem inicial, por diferentes motivos, entre os quais: imóveis localizados em área de preservação permanente (APP) ou na APMR-B; utilizados como estacionamento ou pátio de empresas ou indústria automobilística; tombados; ocupados por edificações ou atividades não licenciadas ou em fase de “habite-se”; e faixa de domínio da Rodovia Anchieta (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016).

## Fontes das figuras e tabelas

TABELA 1 Brajato (2020)

TABELA 2 Brajato e Denaldi (2018)

FIGURAS 1, 2 e 3 Brajato (2020)

FIGURAS 4 e 5 Adaptado por Matheus Graciosi (2023) a partir de Brajato (2020)

## Referências bibliográficas

BAZOLLI, J. A. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 1254-1276, 2016.

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

BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana**: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, D. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): o que as experiências de aplicação revelam sobre a efetividade (ou o alcance) desse instrumento? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2019. Disponível em: <http://xviii-enanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1333>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 179-208, 2018.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá – PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 45-62, 2019.

BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *In*: DENALDI, R. (org.). **O desafio de planejar a cidade**: política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 93-112.

CORIOLOANO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socio-territoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 131-145, 2013.

COSTA, F. C. **A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios**: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

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

COSTA, R. C. da S. Aplicação do IPTU progressivo em Palmas como medida coercitiva a promover o adensamento urbano. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 15 nov. 2018. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52406/aplicacao-do-iptu-progressivo-em-palmas-como-medida-coercitiva-a-promover-o-adensamento-urbano>. Acesso em: 12 abr. 2023.

DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Ipea, 2015.

FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU progressivo: o avesso de avesso num desenho lógico. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2013.

FARIA, J. R. V. de. **Planos diretores participativos**: a razão consensual no discurso da reforma urbana. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

FROTA, H. B. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. *In*: VIEIRA, B. S. (coord.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 203-226.

JESUS, P. M. de; DENALDI, R. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Eure**, Santiago, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018.

KLINK, J.; DENALDI, R. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. *In*: DENALDI, R. (org.). **O desafio de planejar a cidade**: política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 199-224.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, 2015.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

RIBEIRO, L. C. de Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 11-27.

ROCCO, R.; ROYER, L.; GONÇALVES, F. M. Characterization of spatial planning in Brazil: the right to the city in theory and practice. **Planning Practice & Research**, Abingdon, v. 34, n. 4, p. 419-437, 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA J. G. de (org.) **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Relatório de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo: São Bernardo do Campo, 2013-2016. **Jornal Notícias do Município**: São Bernardo do Campo, edição 1913, 23 dez. 2016.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2018 e Plano de Trabalho 2019** – Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2018.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2021 e Plano de Trabalho 2022** – Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2021.

SOUZA, C. V. C. de. **Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e (re)produção do espaço em tempos de neoliberalização**: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). 2018. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

## Legislação consultada

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 133, p 1-5., 11 jul. 2001.

CURITIBA (Município). **Lei Complementar nº 74, de 16 de dezembro de 2009**. Cria incentivos fiscais para recuperação de edificações e dinamização da área do entorno do Paço Municipal e dá outras providências. Curitiba: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2009/8/74/lei-complementar-n-74-2009-cria-incentivos-fiscais-para-recuperacao-de-edificacoes-e-dinamizacao-da-area-do-entorno-do-paco-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 ago. 2022.

GOIÂNIA (Município). **Lei Complementar nº 181, de 1 de outubro de 2008**. Dispõe sobre Solo Urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado em regulamentação ao art. 135 da Lei 171/2007 – Plano Diretor, altera as Leis Complementares n. 5.040/75 – Código Tributário Municipal, 171/2007 – Plano Diretor de Goiânia, e, 177/2008 – Código de Obras e dá outras providências. Goi-

ânia: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2008/lc\\_20081001\\_000000181.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lc_20081001_000000181.html). Acesso em: 12 ago. 2022.

PALMAS (Município). **Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política urbana do Município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal, seus arts, 182 e 183, e o estatuto da cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2007/16/155/lei-complementar-n-155-2007-dispoe-sobre-a-politica-urbana-do-municipio-de-palmas-formulada-para-atender-ao-pleno-desenvolvimento-das-funcoes-sociais-da-cidade-e-a-garantia-do-bem-estar-de-seus-habitantes-conforme-estabelece-a-constituicao-federal-88-em-seus-arts-182-e-183-e-o-estatuto-da-cidade-lei-federal-n-10257-de-10-de-julho-de-2001>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo** – Projeto de Lei nº 619/16. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016. Disponível em [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf). Acesso: 12 ago. 2022.



# Capí

**tulo 2**

# **PEUC e IPTU progressivo no tempo em São Paulo: os avanços e desafios da implementação dos instrumentos**

DÂNIA BRAJATO<sup>1</sup>

CAMILA NASTARI FERNANDES<sup>2</sup>

ANA GABRIELA AKAISHI<sup>3</sup>

## Introdução

São Paulo, com população estimada de pouco mais de 12,3 milhões de habitantes e território de 1.521,11 quilômetros quadrados (IBGE, 2021), possui cerca de 830 mil domicílios localizados em assentamentos precários, sendo 445.112 em favelas e 385.080 em loteamentos irregulares (SÃO PAULO, 2016b), além de 80.389 domicílios em cortiços (SÃO PAULO, 2012) e 31.884 pessoas em situação de rua (SÃO PAULO, 2021b). Em relação à ociosidade imobiliária, de forma geral, o município apresenta áreas vazias, não edificadas ou subutilizadas em setores infraestruturados e com potencial para reconversão de uso, além de parque construído não utilizado, principalmente nos distritos centrais da cidade. Em 2014, o município aprovou a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), que atualizou a regulamentação de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, em diálogo direto com as estratégias de desenvolvimento urbano traçadas no plano, entre os quais o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUP) e Desapropriação-Sanção. No mesmo ano, iniciou a notificação de imóveis ociosos, e, desde então, vem aplicando o PEUC de forma contínua. Diante do reduzido número de casos de aplicação do PEUC no país (DENALDI et al., 2015), a experiência de São Paulo destaca-se não somente pela relevância do município no cenário nacional, mas também pela notificação, em escala e de forma pioneira, de imóveis Não Utilizados (NU); pela criação, em 2013, de um departamento exclusivo para tratar da aplicação do PEUC e sucedâneos, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP); e pela transparência na gestão e implementação desses instrumentos (BRAJATO; DENALDI, 2018).

Em que pesem os avanços mencionados, há gargalos que não foram superados e desafios que se colocam para que o PEUC tenha maior potencial para o alcance das finalidades de aplicação no município, como a definição de uma estratégia espaço-temporal de notificação, com base no conhecimento do universo notificável, e uma maior articulação do PEUC com a política habitacional local, ou outras políticas setoriais, visando à alavancagem e/ou potencialização de projetos e programas municipais. O presente capítulo apresenta e discute os principais aspectos da experiência de aplicação do PEUC e do IPTUP em São Paulo, e está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, são abordados aspectos do PDE vigente e sua relação com o PEUC. Na segunda, é apresentado um breve panorama da experiência, a partir dos antecedentes, do contexto local e das condicionantes institucionais por trás da aplicação do PEUC, do universo e das respostas dos proprietários notificados, além do novo contexto político a partir de 2017 e as implicações para a experiência em curso. Na terceira, é feita uma reflexão sobre os avanços, as limitações e os desafios à implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade.

### **Planejamento urbano pós-EC: o Plano Diretor vigente (PDE/2014)**

Em São Paulo, a incorporação da temática relacionada ao desenvolvimento urbano à luz dos princípios previstos na Constituição Federal de 1988 se deu durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004)<sup>4</sup>, após a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), quando, por meio da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, o município aprovou o “Plano Diretor Estratégico” (PDE/2002) (SÃO PAULO, 2002). O novo plano estabeleceu como um dos seus princípios a função social da propriedade, definiu como ob-



jetivos “prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana” e “coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”, e ainda contava com instrumentos para a sua efetivação – no caso, o PEUC e seus instrumentos sucedâneos. Entre 2005 e 2012, durante as administrações José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012)<sup>5</sup>, houve uma tentativa de revisão do PDE/2002 durante o *boom* imobiliário, mas que não prosperou<sup>6</sup> e, dessa forma, a revisão prevista no EC só ocorreu na gestão do Prefeito Fernando Haddad<sup>7</sup> (2013-2016). O diagnóstico que subsidiou a revisão do PDE/2002 apontou que “a cidade precisava crescer para dentro e se tornar mais ‘compacta’, contendo o crescimento horizontal. Consequentemente, deveria repensar a ocupação de áreas que hoje estão ociosas, subutilizadas ou que ainda não foram suficientemente adensadas em termos populacionais” (SÃO PAULO, 2014a). Nesse sentido, alguns aspectos do ordenamento territorial vigente merecem destaque, considerando-se as principais diretrizes contidas na revisão do Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 (PDE/2014) – Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (SÃO PAULO, 2014c) –, em função da sua relação com a experiência de aplicação do PEUC em São Paulo. O PDE/2014 instituiu um novo macrozoneamento para o município, que foi dividido em duas macrozonas, a de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU), que corresponde à área apta à ocupação urbana e abrange cerca de 50% do território, e a de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA), formada por áreas ambientalmente protegidas e/ou que apresentam restrições à ocupação. A MEQU foi subdividida em quatro Macroáreas: de Estruturação Metropolitana (MEM), de Urbanização Consolidada (MUC), de Qualificação da Urbanização (MQU) e de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU). O ordenamento territorial

tem orientado o crescimento urbano na direção do adensamento de alguns setores prioritários da cidade, especialmente as áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura, como o Setor Central e o Setor Orla Ferroviária e Fluvial, ambos na MEM. O Setor Central da MEM, que inclui integralmente o perímetro da Subprefeitura da Sé e parcialmente o perímetro da Subprefeitura da Mooca, tem potencial para o adensamento construtivo, mas principalmente demográfico. Trata-se de setor da cidade que apresenta oferta de infraestrutura e emprego e abriga também amplo parque construído ocioso. Já o Setor Orla Ferroviária e Fluvial, onde existem grandes terrenos ociosos ou subutilizados, no entorno dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, configura-se como perímetro estratégico para o desenvolvimento urbano. Para esse setor, o PDE/2014 definiu como objetivos específicos, entre outros: transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana, com o aumento nas densidades construtiva e demográfica e implantação de novas atividades econômicas de abrangência metropolitana, e produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) (SÃO PAULO, 2014c). No entanto, uma das principais diretrizes do PDE/2014 consiste no incentivo ao adensamento do entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade, as Áreas de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (AIEETU). Nesses perímetros, o coeficiente de aproveitamento (CA) máximo é igual a 4, maior valor permitido no município, com exceção do perímetro da Operação Urbana Centro (OU Centro), onde o CA alcança índice igual a 6. A partir das diretrizes do ordenamento territorial colocadas pelo PDE/2014, verifica-se que o estoque ocioso em São Paulo, formado tanto por áreas vazias, não edificadas (NE) ou subutilizadas (SU) no Setor Orla Ferroviária e Fluvial, como pelo parque construído

não utilizado (NU) no Setor Central, assume papel relevante para o crescimento urbano, e, nesse contexto, o PEUC e sucedâneos ganham maior importância.

Outra disposição importante do PDE/2014 refere-se às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. Na revisão do plano, o município duplicou o total de área de ZEIS de vazios em relação ao PDE/2002 e adequou o conceito de HIS: foram instituídas duas categorias de HIS, destinadas, respectivamente, ao atendimento de famílias com renda de até três salários-mínimos (HIS-1) e com renda entre três e seis salários-mínimos (HIS-2)<sup>8</sup>. O PDE/2014 também passou a exigir área mínima de HIS-1 em ZEIS de vazios. São Paulo também se diferencia pela diversidade de tipologias de ZEIS de vazios em área urbana, as ZEIS 2, 3 e 5<sup>9</sup>. A maior parte das ZEIS de vazios está localizada nos bairros mais distantes do centro, as ZEIS 2, mas também há imóveis NE e SU gravados como ZEIS 5, localizados em perímetros mais centrais, de interesse da iniciativa privada. Destaca-se a demarcação de ZEIS 3, que, além de corresponder a perímetros centrais, abrange também edifícios NU e encortiçados. No PDE/2014, manteve-se a aplicação do PEUC sobre o estoque ocioso gravado como ZEIS de vazios, diretriz prevista desde o PDE/2002.

### **Aplicação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo em São Paulo (2014-2019)<sup>10</sup>**

A aplicação efetiva do PEUC em São Paulo teve início em 2014, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Em 2017, com novo grupo político à frente da Prefeitura<sup>11</sup>, a experiência teve seu ritmo diminuído, desacelerando inicialmente, mas apresentou sinais de retomada a partir de 2019, encontrando-se atualmente em curso. O município avançou também na implementação do IPTUP, que vem sendo aplicado em São Paulo desde 2016<sup>12</sup>.

### **Contexto local:**

#### **trajetória institucional do PEUC**

Para a compreensão da experiência de São Paulo, é importante registrar alguns fatos ocorridos décadas antes do início da aplicação do PEUC, que ajudam a explicar o avanço da diretriz da Função Social da Propriedade (FSP) na capital paulista. Tais fatos, em grande medida, conformaram experiências prévias de formulação dos instrumentos e subsidiaram os avanços mais recentes para a implementação efetiva no município. De acordo com Fernandes (2022), antes mesmo da aprovação do EC em 2001 e da própria Constituição Federal promulgada em 1988, foram ensaiados alguns instrumentos para lidar com a ociosidade imobiliária pela secretaria municipal responsável pelo planejamento urbano em diferentes gestões municipais. Entre 1985 e 1997, quatro propostas de Planos Diretores foram elaboradas com distintas premissas sobre o tema. Primeiro, na gestão de Mário Covas (1983-1985), a minuta do Plano Diretor – Projeto de Lei (PL) nº 254/1985 – continha mecanismos tributários para estimular utilização de terrenos ociosos, decorrentes de um processo de redução do aproveitamento imobiliário na área central com grande potencial locacional e disponibilidade de infraestrutura. Além de imóveis subutilizados e “deteriorados”, já se diagnosticava uma grande quantidade de terrenos e glebas vazias nestas áreas. A minuta do plano de 1985 adotava as recomendações oriundas da Conferência sobre Assentamentos Humanos de 1976 do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), realizada em Vancouver, no Canadá, bem como do Projeto de Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano (PLDU)<sup>13</sup> que estava em tramitação no Congresso Nacional no mesmo período. Na sequência, no governo de Jânio Quadros<sup>14</sup> (1986-1988), foi aprovado de forma autoritária – por decurso de

prazo – o Plano Diretor de 1988 (Lei Municipal, nº 10.676, de 7 de novembro de 1988), no qual previa-se uma “alíquota progressiva do IPTU”, sem detalhamento sobre a progressividade no tempo ou no espaço. Ela seria aplicada em áreas de operações urbanas como forma de incentivar o rejuntaimento de lotes e acelerar os trâmites com os proprietários dos terrenos. Após outra alternância político-partidária na Prefeitura de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina<sup>15</sup> (1989-1992), uma nova minuta de Plano Diretor (PL nº 02/1991) foi desenvolvida com base nos preceitos da nova constituinte e na agenda da reforma urbana. Nela, havia a previsão de instrumentos para sanção aos proprietários de imóveis ociosos com aplicação prioritária nas ZEIS 3, caracterizadas à época como “terrenos NE, SU ou NU necessários à implantação de programas de HIS”. Novamente, durante o governo de Celso Pitta<sup>16</sup> (1997-2000), uma quarta minuta de Plano Diretor para São Paulo foi elaborada, na qual constava de maneira sucinta e pouco instrumental o PEUC e a Desapropriação por Interesse Social. Destes quatro planos, apenas um foi aprovado autoritariamente, sendo considerado ilegítimo pelo meio técnico. Neste período, os instrumentos da FSP não passaram por regulamentação específica, tampouco foram objeto de ações concretas.

Foi somente na gestão de Marta Suplicy que o novo Plano Diretor Estratégico foi aprovado. O PDE/2002 previu o conjunto de instrumentos formado pelo PEUC e sucedâneos, e, na sequência, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004) estabeleceu normas complementares ao PDE/2002, revisando e acrescentando as áreas passíveis de aplicação do PEUC: ZEIS 2 e 3, áreas de Operações Urbanas Consorciadas, áreas de Projetos Estratégicos e nos perímetros dos distritos municipais (SÃO PAULO, 2004). Na mesma lei, ficou estabe-

lecido que o município teria prazo de 180 dias para encaminhar à Câmara Municipal PL que regulamentaria o PEUC. Partiu do Poder Legislativo a proposta de regulamentação específica, a primeira delas em 2005 (PL nº 759/2005) pelo então vereador Paulo Teixeira, que não chegou a ser aprovada, e, depois, em 2009, por iniciativa do vereador José Police Neto (PL nº 458/2009). Esta última foi aprovada por unanimidade e resultou na Lei Municipal nº 15.234, de 1º de julho de 2010, denominada “Lei do PEUC” (SÃO PAULO, 2010b)<sup>17</sup>. Segundo Frota (2017, p. 211), “a aprovação da ‘lei do PEUC’ completou o quadro legislativo desenhado pela Constituição Federal, removendo a lacuna na regulamentação municipal que impossibilitava a sua aplicação”. A lei específica definiu como áreas prioritárias para aplicação do PEUC as ZEIS 2 e 3 e o perímetro da OU Centro, excluindo a área de abrangência do Projeto Nova Luz. Na sequência, o Prefeito Gilberto Kassab, por meio do Decreto Municipal nº 51.920/2010 (SÃO PAULO, 2010a), determinou que a Administração Pública deveria preparar um levantamento dos imóveis com indícios de enquadramento nas hipóteses de aplicação do PEUC e submeter a listagem a um chamamento prévio. O objetivo era conceder um prazo de até sessenta dias para que os proprietários oferecessem informações sobre o aproveitamento do imóvel. Por um lado, a medida aparentemente inovava “ao determinar que a Administração Pública deveria preparar um levantamento dos imóveis” (FROTA, 2017, p. 60). Mas, no entanto, por outro lado, “não configurava um rito oficial de notificação para fins de PEUC, representando uma ação formal, porém desvinculada das devidas sanções legais previstas” (FERNANDES, 2022, p. 207). Em 2011, foi publicado no Diário Oficial um “Chamamento Prévio dos Proprietários que não cumprem a Função Social da Propriedade”, pela Subsecretaria de Receita Municipal da Se-

cretaria de Finanças (SUREM-SF). A publicação consistiu em uma lista de 1.053 imóveis ociosos, cujos proprietários deveriam apresentar informações sobre seu aproveitamento e indicar elementos para desenquadrá-los das condições previstas pelo PEUC. Na prática, a iniciativa não teve resultados concretos, isto é, não resultou em sanção efetiva para aqueles proprietários na ocasião, permanecendo negligenciada a aplicação dos instrumentos indutores da FSP até o ano de 2012 (FERNANDES, 2022). A partir de 2013, durante a gestão Haddad (2013-2016), a experiência de aplicação do PEUC teve início de fato. Denaldi et al. (2015) e Frota (2017) apontaram dois importantes resultados decorrentes dos desafios enfrentados pelo prefeito logo no início da gestão, que favoreceram e contribuíram para a aplicação do PEUC já no segundo ano de seu mandato, quais sejam: (i) a realização de reforma administrativa, que possibilitou, no âmbito da nova estrutura proposta, a criação do DCFSP, como parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)<sup>18</sup>; e (ii) a aprovação do PDE/2014, que também revisou e revogou alguns dispositivos da lei específica do PEUC. Além da criação do DCFSP e da revisão do PDE, que fortaleceu o papel do PEUC como indutor do ordenamento territorial, a existência de lei específica também contribuiu para o início da aplicação, uma vez que essa “etapa” já estava vencida, diferentemente do que ocorreu em 2002 e do que ocorre em muitos municípios que têm dificuldade de aprovar as leis que tornam os instrumentos aplicáveis (BRAJATO, 2020). Em suma, o início da aplicação do PEUC em 2014, imediatamente após a aprovação da revisão do PDE, se valeu da lei anterior aprovada na gestão Kassab, com base no conteúdo do PDE/2002, aprovado na gestão Marta Suplicy. Ou seja, na gestão Haddad, o PEUC “não parte do zero”, pelo contrário: a análise da aplicação dos instrumen-

tos no município revela um histórico de disputas em torno de diferentes propostas no campo da política urbana, relacionadas à alternância do poder em São Paulo, refletindo os avanços institucionais incrementais conquistados nas administrações progressistas, com colaboração de atores de outros partidos.

### **Condicionantes institucionais: aspectos da regulação e da estrutura de implementação do PEUC**

A experiência de São Paulo contou com amplo arcabouço normativo que regula a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, qual seja, o conjunto formado pelo PDE/2014 (art. 90 a 101), pela Lei Municipal nº 15.234/2010 (Lei do PEUC) e pelos Decretos Municipais nº 55.638/2014 (SÃO PAULO, 2014b) e nº 56.589/2015 (SÃO PAULO, 2015), que tratam de aspectos específicos relacionados à implementação do PEUC e do IPTUP, respectivamente.

O PDE/2014 definiu ampla área de incidência do PEUC e sucedâneos (art. 91) e estabeleceu os parâmetros para enquadramento dos imóveis na condição de Não Edificados (NE), Subutilizados (SU) e NU através dos art. 92, 93 e 95:

- i) imóveis NE – lotes e glebas com área superior a quinhentos metros quadrados, com CA utilizado igual a zero<sup>19</sup>;
- ii) imóveis SU – lotes e glebas com área superior a quinhentos metros quadrados que apresentem CA inferior ao mínimo (estabelecido pela legislação urbanística); e
- iii) imóveis NU – aqueles com CA utilizado igual ou superior ao CA mínimo e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto. No caso de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% dentre elas, também pelo prazo de um ano.

O PDE/2014 também traz disposições sobre casos de não incidência (Art. 94); prazos para o cumprimento das obrigações (Art. 96); procedimentos de notificação e averbação (Art. 97). Já os Art. 98 e 99 tratam da aplicação do IPTUP e da Desapropriação-Sanção, respectivamente. Cabe destacar que também consta no plano exigência para disponibilização de listagem dos imóveis notificados para consulta pública, na SMDU e nas Subprefeituras, bem como em portal eletrônico oficial do Executivo (Art. 100).

Segundo Fernandes (2022), as principais alterações ocorridas entre o PDE/2002 e o PDE/2014 relacionadas aos regramentos do PEUC podem ser resumidos em: (i) mudança nos critérios para enquadramento nas tipologias – no caso dos NE e SU, a ampliação da área mínima dos imóveis de 250 para 500 metros quadrados e a inclusão de imóveis contíguos e inferiores a 500 metros quadrados de mesmo proprietário, para os imóveis NE; no caso dos NU, redução do percentual de área desocupada (de 80% para 60%) e do tempo de desocupação (cinco anos para um); (ii) prazo em dobro para o cumprimento das obrigações nos casos de cooperativas habitacionais, associações sem fins lucrativos e imóveis para os quais o proprietário opte pela demolição; (iii) possibilidade de notificação de estacionamento rotativo de veículos; (iv) transparência no acompanhamento das notificações; e (v) suspensão de isenções ou outros benefícios aos imóveis notificados.

Em relação à lei específica do PEUC, ocorreu uma revisão para compatibilizar seu conteúdo ao do PDE/2014, com adequação e complementação das áreas de incidência dos instrumentos, principalmente. Já a aplicação do PEUC e do IPTUP foi precedida pela edição de dois decretos regulamentadores. O decreto do PEUC dispôs sobre a designação das competências do DCFSP, como a criação e manutenção do cadastro de imóveis

passíveis de notificação e a definição de possíveis fontes de informação<sup>20</sup>; a definição de empreendimento de grande porte; atividades que não necessitam de edificação para o desenvolvimento de suas finalidades; função ambiental relevante, entre outras; e a regulamentação de prazos para apresentação de impugnação administrativa e recursos à notificação. Cabe destacar dois aspectos do decreto que importam para o formato que o instrumento assumiu frente aos desafios de aplicação e que podem potencializar seus resultados: a definição dos perímetros prioritários de aplicação em sua etapa inicial (as ZEIS de vazios, dos tipos 2, 3 e 5, e os perímetros da OU Centro e da OUCAB); e a delegação de papel de destaque para o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), que deveria ser informado periodicamente acerca da evolução da aplicação dos instrumentos e consultado quanto ao escalonamento a ser adotado para novas notificações. Em relação à aplicação do IPTUP, o decreto traz definições complementares ao cálculo das alíquotas progressivas, mas também sobre procedimentos para o lançamento do imposto progressivo por meio de carnê complementar. Segundo Bruno Filho (2020), a principal intenção por trás da decisão foi não comprometer o pagamento do IPTU ordinário.

Sobre a estrutura de implementação, a experiência de São Paulo, conforme já mencionado, contou com um departamento exclusivo para a aplicação dos instrumentos indutores da FSP, o DCFSP. De acordo com Fernandes e Ferreira (2021, p. 165), o DCFSP “foi criado a partir da concepção de trabalho multidisciplinar” e contou em seu quadro técnico com “profissionais de diferentes áreas relacionadas ao urbanismo entre eles: arquitetos e urbanistas, geógrafos, advogados e sociólogos”. O departamento foi estruturado em três divisões técnicas – Divisão de Gestão de Informações Territoriais, Divisão de Análises Edilícias



e Vistorias, e Divisão Jurídica –, que se responsabilizaram por um conjunto de ações voltadas à aplicação do PEUC, entre as quais: prospecção e cadastramento dos imóveis com potencial ociosidade; análises e diligências sobre os indícios de ociosidade; consulta jurídica e situação cartorial; notificação; averbação; e monitoramento e controle do cumprimento das obrigações.

Para apoiar a implementação da política, o departamento desenvolveu articulações com outras áreas da Administração Direta e Indireta (FERNANDES; FERREIRA, 2021, p. 164), tais como as Secretarias de Finanças, de Negócios Jurídicos, de Habitação<sup>21</sup> e de Licenciamento. Além destes, houve interlocução com outros atores não governamentais para demandas específicas, como os Cartórios de Registros de Imóveis e a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp), para acesso às matrículas dos imóveis, bem como com as concessionárias de serviço público – Eletropaulo (atual Enel) e Comgás – para acesso a informações sobre os imóveis e eventual cancelamento destes serviços, dados que serviriam como indícios para a realização de diligências antes das notificações.

### **O universo notificado e as possíveis respostas dos proprietários**

Após a publicação do decreto regulamentador, o DCFSP iniciou a implementação do PEUC, por meio de um “piloto”, com a notificação de 77 imóveis, ainda em 2014. A seleção dos imóveis a notificar adotou como base de dados duas listagens prévias<sup>22</sup>, no entanto, as vistorias assumiram grande relevância como elemento de aferição das mencionadas listagens. A área prioritária para incidência do PEUC foi ampliada em dezembro de 2015, após consulta ao CMPU, conforme preconizado pelo PDE/2014, com a inclusão dos seguintes perímetros: Subprefeituras da Sé e Mooca, quadras pertencentes à

Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (AIEETU) do corredor de ônibus da Avenida Santo Amaro e perímetro da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamaquateí, quando aprovada. Segundo Costa (2017), tal ampliação se deu, principalmente, pelo esgotamento dos imóveis NU constantes das listagens iniciais, fato que demandou a previsão pelo DCFSP de contratação de um levantamento complementar visando à prospecção de novos imóveis ociosos nos perímetros de interesse, isto é, em diálogo com as diretrizes da política urbana, mas também a partir das disposições contidas no PDE/2014.

Entre novembro de 2014 e junho de 2019, São Paulo notificou 1.424 imóveis ociosos, com o correspondente em área de terreno (AT) a cerca de três milhões de metros quadrados e quase 590 mil metros quadrados de área construída (AC). Deste universo, 1.319 imóveis, ou 93% do total (AT=2,76 milhões m<sup>2</sup>; AC=471 mil m<sup>2</sup>), foram notificados na gestão Haddad. A TABELA 1 apresenta o universo notificado segundo perímetros prioritários de aplicação, com as respectivas AT e AC, e a FIGURA 1 apresenta a distribuição espacial das notificações. Dentre os perímetros prioritários de aplicação, destacam-se as ZEIS 2, em AT notificada (cerca de 50% do total), e os imóveis localizados no perímetro da OU Centro, tanto em número (614 de 1.424 imóveis), como em AC notificada (42% do total)<sup>23</sup>. Pode-se dizer que os dados referentes a esses perímetros sintetizam e traduzem a experiência de São Paulo: as finalidades de aplicação do PEUC foram, de um lado, a utilização do parque construído ocioso existente na área central, na direção das diretrizes e objetivos do PDE/2014 de adensamento construtivo, mas principalmente demográfico do Setor Central da MEM, e, por outro lado, a disponibilização de terrenos e imóveis gravados como ZEIS de vazios para favorecer a produção de HIS.

PERÍMETROS DE APLICAÇÃO	IMÓVEIS	%	AT (m²)	%	AC (m²)	%
AIEETU SANTO AMARO	13	0,9%	14.817	0,5%	12.533	2,1%
OU CENTRO	506	35,5%	235.004	7,8%	231.604	39,3%
OU CENTRO / ZEIS 3	26	1,8%	8.841	0,3%	7.055	1,2%
OU CENTRO / ZEIS 5	82	5,8%	71.601	2,4%	7.716	1,3%
OU ÁGUA BRANCA	86	6,0%	319.212	10,7%	61.089	10,4%
OU ÁGUA BRANCA / ZEIS 3	1	0,1%	5.295	0,2%	1.700	0,3%
OU ÁGUA BRANCA / ZEIS 5	5	0,4%	23.428	0,8%	13.191	2,2%
SUBPREFEITURA DA MOOCA	131	9,2%	107.958	3,6%	82.516	14,0%
SUBPREFEITURA DA SÉ	181	12,7%	166.591	5,6%	71.722	12,2%
SUBPREFEITURA DA SÉ / ZEIS 3	1	0,1%	273	0,0%	180	0,0%
ZEIS 2	100	7,0%	1.452.056	48,5%	24.900	4,2%
ZEIS 3	105	7,4%	184.277	6,2%	59.865	10,2%
ZEIS 5	187	13,1%	405.158	13,5%	14.787	2,5%
<b>TOTAL</b>	<b>1.424</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.994.511</b>	<b>100,0%</b>	<b>588.858</b>	<b>100,0%</b>

TABELA 1

Distribuição do universo notificado (2014-2019)\* segundo perímetros de aplicação (número de imóveis, AT e AC)

\*Entre novembro de 2014 e junho de 2019.

Segundo Brajato (2020), os imóveis NE respondiam por um terço do conjunto notificado e por 53% da AT notificada, com destaque para as ZEIS 2 (FIGURAS 2 e 3). Já os imóveis SU representavam pouco mais de 15% do conjunto notificado e 30% da AT notificada, com destaque para os estacionamentos rotativos de veículos (FIGURAS 4 e 5). Contudo, a maior parte do conjunto notificado era formada por imóveis NU, em número (48% do total) e AC notificada (80% do total), localizados nos perímetros mais centrais. Do total de 679 imóveis NU, 397 eram “condominiais”, isto é, divididos em unidades autônomas, e 282, “não condominiais”<sup>24</sup>. Os 397 NU “condominiais” concentravam-se, em sua maioria, no

perímetro da OU Centro e correspondiam a edifícios com diferentes tipologias de uso: apartamentos, escritórios ou consultórios, garagens e lojas (FIGURAS 6 e 7).

Já os 282 NU “não condominiais” estavam distribuídos por quase todos os perímetros de aplicação do PEUC e respondiam por aproximadamente 95% da AC notificada no município. Nesse conjunto de imóveis, encontra-se um número maior de tipologias em relação aos NU “condominiais”: antigos galpões industriais e armazéns, hotéis, lojas, oficinas e unidades residenciais horizontais, além de imóveis de “uso coletivo” ou “uso especial” e edifícios com diferentes usos e estado de conservação (FIGURAS 8 a 11).

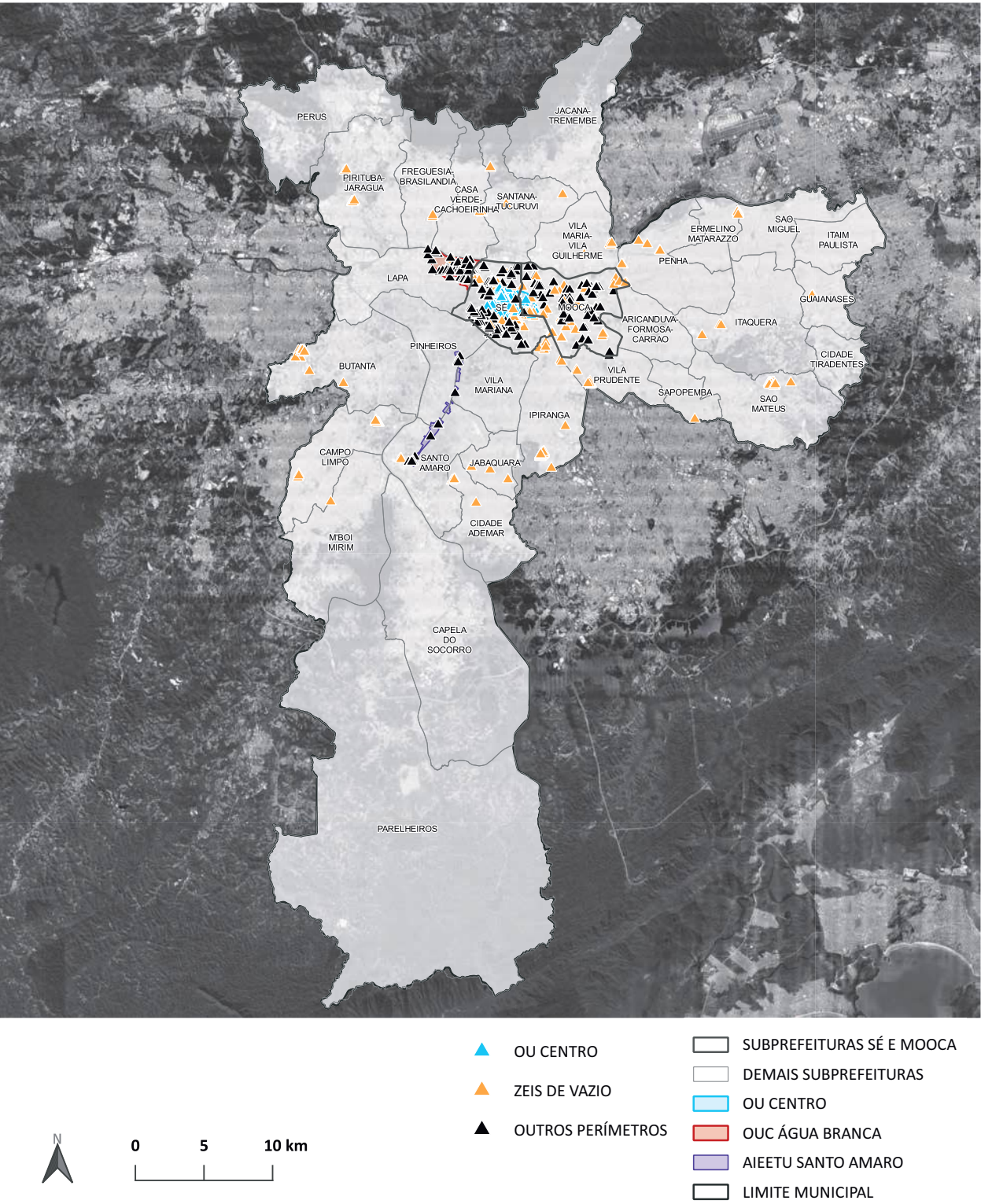


FIGURA 1  
São Paulo: distribuição dos imóveis notificados (2014-2019)\*, segundo perímetros prioritários de notificação.  
\* Entre novembro de 2014 e junho de 2019



FIGURAS 2 e 3  
Imóveis NE  
notificados,  
gravados como  
ZEIS 2







FIGURAS 4 e 5  
Imóveis SU  
notificados,  
utilizados como  
estacionamento  
rotativo de  
veículos





FIGURAS 6 e 7  
Imóveis NU “condominiais”  
notificados: edifício de escritórios  
na Av. São João e edifício garagem  
na Rua Rego Freitas





FIGURAS 8 a 9  
Imóveis NU “não condominiais”  
notificados: edifícios nas Ruas Floriano  
Peixoto e Consolação, na Subprefeitura Sé



FIGURAS 10 a 11  
Imóveis NU “não condominiais”  
notificados: galpões industriais e antigo  
shopping, na Subprefeitura Mooca





Cabe registrar uma importante contradição sobre a aplicação do PEUC e a sua relação com os edifícios que ficaram abandonados e não utilizados por muito tempo nos distritos centrais de São Paulo, e que vêm sendo ocupados por movimentos de luta por moradia desde meados dos anos 1990: por entendimento e decisão do DCFSP, esses imóveis ocupados, ainda que informalmente, cumprem uma função social e, portanto, não são passíveis de PEUC. Este entendimento não chegou a ser formalizado na legislação municipal e, portanto, é suscetível a mudanças de interpretação conforme os diferentes governos político-partidários.

De acordo com depoimento de Bruno Filho (2020), a notificação de um edifício ocupado “pode levar água para o moinho do proprietário”. Em outras palavras, significa que a notificação para PEUC pode, em muitos casos, justificar e, inclusive, favorecer o proprietário em um eventual processo de reintegração de posse do imóvel ocupado, a depender do crivo do judiciário em cada caso. Assim, aponta um impasse em relação às ocupações na área central de São Paulo e o papel do PEUC. De um lado, os movimentos sociais urbanos, especialmente aqueles ligados à luta por moradia, defenderam e defendem, historicamente, a aplicação dos instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade, na direção da democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia. Por outro lado, os imóveis ocupados por esses movimentos, abandonados por seus proprietários e desocupados por muitos anos, não integraram o universo notificável pelos motivos expostos, apesar da expectativa inicial de que o PEUC e sucedâneos poderiam contribuir para viabilizar a provisão habitacional de interesse social nos setores centrais da cidade, bem localizados e infraestruturados.

Em relação às ações dos proprietários notificados até junho de 2019, Brajato (2020) identificou, com base nas informações municipais disponíveis, que, do total de 1.424 imóveis, 416 proprietários apresentaram ações voltadas a dar uso aos imóveis, 409 contestaram a aplicação do instrumento e 449 permaneceram sem ação frente às obrigações impostas pelo PEUC<sup>25</sup>. O conjunto de 416 proprietários com ação para o uso dos imóveis divide-se em dois grupos: 96 proprietários que “cumpriram” a obrigação, com 93 imóveis NU que foram ocupados, a maior parte na OU Centro, e 320 proprietários que protocolaram projetos para análise, cumprindo a primeira etapa da obrigação, no caso de imóveis NE ou SU, sendo 222 em período anterior à notificação para PEUC e 98 em período posterior à aplicação do PEUC<sup>26</sup> (BRAJATO, 2020). De acordo com a autora, havia um universo de quase 1.200 imóveis com PEUC vigente em junho de 2019, somados os casos de proprietários que ainda não haviam atendido ou atenderam parcialmente as obrigações. Desse universo, pouco mais de 300 imóveis estavam sujeitos às alíquotas do IPTUP, sendo pouco mais de dez imóveis desde 2016 (BRAJATO, 2020). Por fim, registra-se que a análise dos dados sobre as ações dos proprietários dos imóveis NU aponta que predominam ações de contestação, mas também há muitos proprietários que não reagiram ao PEUC. A contestação e a “não ação” podem ser resultado tanto do estado de conservação dos imóveis e do baixo potencial para a reconversão de uso, especialmente na parte menos dinamizada da área central, quanto da ausência de um programa municipal de financiamento e incentivo à ocupação, voltado à reabilitação dos imóveis NU (BRAJATO, 2020).

### **O novo contexto político local a partir de 2017: desaceleração e retomada**

Em 2017, João Dória assumiu a prefeitura com a experiência de aplicação do PEUC já estruturada e em andamento. A nova gestão propôs uma reforma administrativa que resultou, entre outras alterações, na substituição do DCFSP pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). A expectativa inicial era de que a alternância administrativa comprometeria a continuidade do processo de implementação do PEUC, o que de fato aconteceu no início da gestão. Para Frota (2017, p. 224), “os primeiros meses da Gestão Dória mostram uma ‘desaceleração’ das notificações e praticamente nenhum investimento na continuidade da aplicação do PEUC. O DCFSP vem perdendo protagonismo e tendo seu quadro de pessoal reduzido”. Tal constatação de Frota (2017) pode ser confirmada tomando-se como referência o número de notificações realizadas em 2017 e 2018: 62 e 7 imóveis, respectivamente. Contudo, o desligamento de João Dória da prefeitura, já no segundo ano do mandato, implicou a alteração da equipe de governo local, incluindo a troca do secretário da pasta responsável pelo desenvolvimento urbano. Com novos dirigentes e técnicos na SMDU e ações de monitoramento e cobrança por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), foi possível perceber indícios de uma possível retomada da aplicação do PEUC no município, incluindo: (i) aumento do número de notificações desde meados de 2019, de forma ininterrupta; e (ii) início dos trâmites, pela SMDU, para contratação do desenvolvimento de um sistema de informações, o SISPEUC, e para a elaboração de estudo técnico visando à ampliação e atualização da base de dados de imóveis passíveis de notificação para PEUC,

através de convênio com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>27</sup>. Conforme mencionado, a contratação desse estudo já estava prevista no Plano de Trabalho para o ano de 2017, elaborado pelo DCFSP em 2016, que apontava a ausência de prospecção de novos imóveis como um importante gargalo à continuidade da aplicação do PEUC no município (SÃO PAULO, 2016a)<sup>28</sup>. É importante ressaltar que a alternância administrativa ocorrida em 2017 comprometeu o avanço da política habitacional estruturada no final da gestão Haddad, na qual o PEUC poderia desempenhar papel estratégico. O Plano Municipal de Habitação, PL nº 619/2016 (São Paulo, 2016b), elaborado entre os anos de 2015 e 2016, conforme disposto no art. 293 do PDE/2014, previu a utilização do PEUC em diferentes linhas de atuação propostas, dentre as quais o serviço de locação social e a promoção pública de moradia. O referido plano também aponta o potencial de produção de HIS nos imóveis notificados para PEUC e a importância de sua aplicação conjunta com o Consórcio Imobiliário de Interesse Social. No entanto, até agosto de 2022, o PL ainda estava em tramitação na Câmara de Vereadores.

De acordo com informações municipais, o universo de imóveis notificados para PEUC até novembro de 2021 alcançou o total de 1.754 e, destes, 200 haviam cumprido integralmente as obrigações de edificação ou utilização compulsórias. Em relação ao IPTUP, a estimativa registrada por CEPEUC apontou um total de 679 imóveis sujeitos à progressividade do imposto, em 2021, sendo pouco mais de 200 imóveis inclusos na quinta alíquota. Ressalta-se que, deste total, quinze imóveis notificados em 2014, caso permanecessem sujeitos ao IPTUP em 2021, seriam passíveis de desapropriação-sanção a partir de 2022 (SÃO PAULO, 2021a).



### **O que destacar da experiência de aplicação do PEUC e do IPTUP em São Paulo em termos de avanços, limitações e desafios?**

Em quase oito anos de aplicação do PEUC e seis de aplicação do IPTUP, considerando-se os dados atualizados da experiência, São Paulo se destaca dos demais municípios que aplicaram esses instrumentos especialmente por três aspectos principais: a notificação em escala e de forma pioneira de imóveis NU, a estruturação de um setor específico responsável pelos instrumentos (ex-DCFSP, atual CEPEUC) e a transparência na gestão do PEUC e do IPTUP. Além desses três aspectos, os esforços recentes na direção de elaborar um sistema de informações para registro de dados e monitoramento das notificações, mas principalmente de desenvolver uma metodologia para prospecção e identificação de imóveis ociosos nos distritos centrais, constituíram avanços procedimentais relevantes para a continuidade da iniciativa na capital paulista.

De forma geral, somam-se aos avanços já registrados alguns outros aspectos que também assumiram relevância na aplicação do PEUC em São Paulo. O primeiro deles é o forte arcabouço jurídico que sustentou a implementação dos instrumentos; segundo Bruno Filho (2020), buscou-se, de um lado, detalhar os procedimentos administrativos e, de outro, não deixar “lacunas” que pudessem implicar a contestação judicial por parte dos proprietários notificados, com base em fragilidades ou inconsistências relacionadas ao embasamento legal. Além disso, o município apresentou avanços em relação ao enquadramento dos imóveis na condição de ociosos, aproximando os critérios adotados à realidade local, diversa e dinâmica, como: (i) a possibilidade de imóveis usados como estacionamentos rotativos de veículos serem enquadrados como NE ou SU, situação que dialoga diretamen-

te com a estratégia de ordenamento territorial definida no PDE/2014, de vinculação do uso do solo à mobilidade urbana, especialmente na área central, por meio do desestímulo à utilização de veículos, de um lado, e da promoção do adensamento demográfico e construtivo, de outro; e (ii) a articulação de tempo e área desocupada para enquadramento de imóveis na condição de NU, sendo um ano de “não utilização” e 60% da área do imóvel desocupada. Este último critério possibilita, por exemplo, que edifícios parcialmente ocupados sejam notificados para PEUC, situação característica de parte dos imóveis NU localizados na área central de São Paulo. De acordo com Brajato (2020), três fatos podem ter contribuído para tal avanço: possibilidade de “aperfeiçoamento” dos instrumentos durante a revisão do PDE/2014, que já constavam do PDE/2002; expertise da equipe técnica do DCFSP, que atuou também na revisão do plano; e leitura e reconhecimento das tipologias presentes na área central de São Paulo. Outro aspecto importante da experiência diz respeito ao “escalonamento” das notificações no espaço, isto é, a definição de perímetros prioritários de aplicação a partir da ampla área de incidência dos instrumentos prevista no PDE/2014 e na “Lei do PEUC”. O “escalonamento” promoveu a concentração das notificações nos distritos centrais, no entanto, contribuiu para alguma dispersão das notificações, especialmente com a inclusão da AIEETU Santo Amaro como um dos perímetros prioritários de aplicação do PEUC, a partir de 2015. Outro ponto importante relaciona-se à articulação do PEUC com outros instrumentos urbanísticos, como as ZEIS de vazios e as Operações Urbanas, combinações que podem potencializar as finalidades de aplicação e sua relação com a estratégias do ordenamento territorial estabelecidas pelo PDE/2014, também com a promoção de HIS. Ainda, cabe mencionar que a “transparência” na gestão dos instrumen-

tos pode ser lida, segundo Frota (2017), como um dos ganhos democráticos mais significativos da experiência, pois contemplou avanços inéditos no país, como a divulgação de listagens periódicas, a aproximação com o C MPU e a criação de mecanismos de comunicação com os habitantes da cidade. De acordo com Brajato (2020), as exigências contidas no Plano Diretor resultaram na implantação de algumas ferramentas pelo DC FSP para registro, monitoramento, controle e, especialmente, publicização mensal das ações dos proprietários no período posterior às notificações, e que a “visibilidade” alcançada pela experiência pode ter contribuído para que não fosse esvaziada totalmente na mudança de gestão, a partir de 2017.

Apesar de todos os avanços mencionados, uma das principais limitações da experiência foi a reduzida articulação do instrumento com programas municipais, especialmente de provisão habitacional de HIS na área central, por meio da reabilitação de imóveis NU. Akaishi (2022) constatou que dos 811 imóveis notificados no perímetro da OU Centro até junho de 2021, 164 não estavam mais sujeitos aos instrumentos, ou porque atenderam a obrigação estabelecida pelo PEUC ou porque tiveram suas notificações canceladas por impugnação ou recursos deferidos. Nenhum desses imóveis foi convertido em HIS, de promoção pública ou privada; verificou-se que oito foram transformados em novos empreendimentos imobiliários residenciais, lançados entre 2013 e 2018 (EMBRAESP, 2018), sendo que seis deles haviam sido notificados como SU – com uso de estacionamento rotativo –, um como NE e um como NU. Embora São Paulo tenha se empenhado e conseguido notificar um número significativo de imóveis NU na área central, não houve definição conjunta (desenvolvimento urbano e habitação) sobre qual universo priorizar e, portanto, não foi possível direcionar a aplicação

do PEUC sobre os imóveis com maior potencial para o uso habitacional (ou para a reconversão de uso). A maior articulação entre secretarias e a vigência de um programa municipal de reabilitação de edifícios em áreas centrais poderiam ter favorecido a ocupação dos imóveis notificados tanto pela demanda de atendimento prioritário do município – seja por meio de locação social ou outros programas –, como também pelas famílias organizadas em associações de luta por moradia, em um período de vigência do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do MCMV Entidades, com financiamento subsidiado disponível. Em suma, em um cenário mais favorável do que em outros períodos, a provisão de HIS na área central de São Paulo não decolou.

Em síntese, do ponto de vista político e institucional, foi um importante avanço: o PEUC vem sendo aplicado em São Paulo, maior cidade do país, de forma ininterrupta, desde novembro de 2014. Contudo, os resultados no território são muito limitados, e envolvem uma série de condicionantes, com destaque para as características do “estoque ocioso”, mas, principalmente, para a desarticulação da aplicação do PEUC com programas municipais e/ou projetos estratégicos de desenvolvimento urbano. Os resultados (ainda) tímidos podem estar relacionados também a outros fatores, como curto período de incidência dos instrumentos, cenário macroeconômico desfavorável (crise econômica e austeridade fiscal) e menor dinamismo (especialmente imobiliário) em alguns setores da região central do município. A experiência poderia ser alavancada também a partir do delineamento de uma estratégia espaço-temporal embasada no conhecimento do universo notificável e seu potencial e limitações à utilização, um dos principais desafios a serem enfrentados para a implementação de instrumentos como o PEUC e sucedâneos.

## Notas

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

<sup>2</sup> Pós-doutoranda em Ciências Sociais pela Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

<sup>3</sup> Pós-doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

<sup>4</sup> A prefeita Marta Suplicy era filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) à época.

<sup>5</sup> Na ocasião eram filiados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao antigo Partido da Frente Liberal (PFL) respectivamente. Em 2011, Gilberto Kassab se filiou ao Partido Social Democrático (PSD), fundado por ele e no qual exerce a função de presidente nacional até o momento em que este capítulo foi escrito.

<sup>6</sup> O Projeto de Lei nº 671/2007 foi conflituoso e acusado de pouca transparência. Após a coalizão da “Frente em Defesa do Plano Diretor”, formada por mais de 230 organizações e entidades sociais, acabou sendo judicializado e interrompido (FERNANDES, 2022).

<sup>7</sup> Filiado ao PT.

<sup>8</sup> Estas adequações objetivaram corrigir distorções na caracterização do perfil de atendimento prioritário, decorrentes do aumento real do salário-mínimo ocorrido a partir da década de 2000 (TANAKA, 2018; YAMAGUTI, 2019).

<sup>9</sup> De acordo com o PDE/2014, as ZEIS 2 são glebas ou lotes NE ou SU, onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS); as ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, SU, NU, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover EHIS; e as ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente NE ou SU, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

<sup>10</sup> Dados sobre o conjunto notificado no período extraídos da pesquisa de doutorado *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de Aplicação* (BRAJATO, 2020), que estudou a aplicação do PEUC e do IPTUP nos municípios de Maringá (PR), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP). No caso da experiência de São Paulo, o recorte temporal adotado pela pesquisa foi de novembro de 2014 a junho de 2019.

<sup>11</sup> João Dória (PSDB) foi eleito prefeito em 2016 para o mandato 2017-2020. No entanto, em março de 2018, deixou a prefeitura para concorrer ao cargo de governador do estado, assumindo em seu lugar o vice-prefeito Bruno Covas, também do PSDB.

<sup>12</sup> Entre março de 2020 e julho de 2021, a notificação dos imóveis ociosos e os prazos para cumprimento das obrigações pelos proprietários ficaram suspensos, em virtude da pandemia de covid-19.

<sup>13</sup> O Projeto de Lei Federal nº 775/1983 foi considerado ousado para a época, na medida em que propunha conceder materialidade jurídica ao princípio da FSP em meio ao regime ditatorial civil-militar em voga. As minutas tiveram diferentes versões, mas, ainda assim, o projeto refletia os debates realizados nas décadas anteriores – que tratavam da noção de “solo criado”, tais como o Seminário do Quitandinha, de 1963, e a Carta de Embu, de 1976 –, e constituiu uma importante referência para inserir a FSP no debate jurídico brasileiro (BASSUL, 2002 apud FERNANDES, 2022, p. 196).

<sup>14</sup> O Prefeito Jânio Quadros era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

<sup>15</sup> A Prefeita Erundina era filiada ao PT à época.

<sup>16</sup> O Prefeito Celso Pitta era filiado ao Partido Progressista Reformador (PPR), alterado para Partido Progressista Brasileiro (PPB) em 1998.

<sup>17</sup> Segundo Bonduki e Rosseto (2018) e Campos (2019), as discussões nas audiências que visavam à revisão do PDE/2002 durante a gestão Kassab acabaram motivando a proposição da Lei do PEUC pelo vereador Police Neto.

<sup>18</sup> A criação do DCFSP no âmbito da SMDU foi proposta pelo Legislativo por meio de emenda aditiva apresentada pelo vereador Police Neto ao projeto de lei que dispôs sobre a criação e alteração da estrutura organizacional do município, aprovada pela Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013 (SÃO PAULO, 2013). A sugestão de criação do novo departamento foi acolhida pelo governo de Fernando Haddad e, a partir disso, foram iniciados os trâmites e procedimentos para aplicação efetiva dos instrumentos da FSP na capital paulista.

<sup>19</sup> No caso dos imóveis NE, o enquadramento se estende também aos lotes com metragem inferior a 500 metros quadrados, quando somados a outros imóveis contíguos do mesmo proprietário e perfaçam área superior à metragem mínima passível de PEUC.

<sup>20</sup> Dentre as quais: bancos de dados específicos, elaborados pelo Poder Público Municipal, autarquia ou empresa pública municipal; informações prestadas por concessionárias de serviços públicos acerca de consumo ínfimo ou inexistente; pesquisas acadêmicas ou levadas a cabo por institutos de pesquisas reconhecidos; diligências e vistorias efetuadas por agentes da Administração Municipal; indicações de pessoas físicas ou jurídicas, mediante formulários ou aplicativos disponibilizados no sítio eletrônico da prefeitura; outras fontes recolhidas ou recebidas pelo DCFSP.

<sup>21</sup> Em relação aos órgãos ligados à habitação, houve uma tentativa de parceria do DCFSP com a Cohab no início da experiência, mas que não prosperou. A aproximação efetiva com a Secretaria de Habitação (Sehab) se deu apenas no final do mandato de Fernando Haddad, quando o secretário da pasta, ligado ao Partido Progressista (PP), foi substituído por arquiteto do mesmo campo político do prefeito (BRAJATO, 2020).

<sup>22</sup> As listagens referem-se a levantamentos realizados (i) pela Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM) em 2009 (imóveis ociosos que poderiam recepcionar empreendimentos de HIS e/ou HMP), que identificou 221 edifícios nessa condição na área central; e (ii) pela listagem do chamamento prévio realizado em 2011, que foi atualizada pela Secretaria de Finanças em janeiro

de 2014 (imóveis ociosos na área da ou Centro e nas ZEIS) (DENALDI et al., 2015).

<sup>23</sup> Somados os imóveis dos perímetros de aplicação ou Centro, ou Centro/ZEIS 3 e ou Centro/ZEIS 5.

<sup>24</sup> Tal diferenciação entre os imóveis é importante, uma vez que um único edifício, dependendo da sua condição, pode corresponder a várias notificações, uma para cada unidade autônoma, ou, por outro lado, pode contar como apenas uma notificação.

<sup>25</sup> Para 111 imóveis, não foi possível identificar as ações dos proprietários, por alterações na metodologia de divulgação dos dados sobre a aplicação dos instrumentos pela Prefeitura de São Paulo, e, para outros 39 imóveis, ainda não havia vencido o prazo para atendimento às exigências do PEUC.

<sup>26</sup> Tais imóveis encontram-se em monitoramento pela prefeitura para verificação do cumprimento da segunda etapa, isto é, o início das obras de edificação.

<sup>27</sup> Tal estudo resultou no desenvolvimento da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), que será apresentada nos Capítulos 4, 5 e 6 desta publicação.

<sup>28</sup> O Plano de Trabalho traz os seguintes registros: “A principal base para a detecção de imóveis ‘não utilizados’ na Cidade de São Paulo foi o estudo realizado em 2009 pela Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), então contratada pela COHAB-SP, ao lado de sondagens pontuais promovidas pelo próprio Departamento. Como a referida base se exauriu no decorrer da aplicação do PEUC entre os anos de 2014 e 2015, se faz necessária a contratação de estudo para identificação preliminar de imóveis eventualmente não utilizados. Os recursos correspondentes foram incluídos na proposta do Executivo para a Lei Orçamentária de 2017, e no relatório ‘Ações para os primeiros 100 dias’” (SÃO PAULO, 2016a).

## Fonte das tabelas e figuras

TABELA 1 Brajato (2020)

FIGURA 1 Adaptado por Matheus Graciosi (2023) a partir de Brajato (2020)

FIGURAS 2, 3, 7 e 9 Brajato (2020)

FIGURAS 4, 5, 8, 10 e 11 Acervo pessoal das autoras (2023)

FIGURA 6 Denaldi et al. (2015)

## Referências bibliográficas

AKAISHI, A. G. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. 2022. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação**. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 179-208, 2018.

BRUNO FILHO, F. G. (2020). **Depoimento** [jan. 2020]. Entrevista-dora: Dânia Brajato. Ex-diretor do Departamento do Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) da Prefeitura Municipal de São Paulo.

CAMPOS, G. S. P. de. **Função social da propriedade na escala da metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo (2013-2016)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

COSTA, F. C. **A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Ipea, 2015. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf). Acesso em: 12 ago. 2022.

EMBRAESP. Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. **Banco de dados sobre lançamentos residenciais no município de São Paulo**. 2018.

FERNANDES, C. N. **O planejamento urbano na cidade de São Paulo: persistências e mudanças institucionais ao longo de quatro décadas (1983-2020)**. 2022. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2022.

FERNANDES, C. N.; FERREIRA, M. A. Ação pública para redução da vacância imobiliária: a implementação de instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo. **Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, Spring Special Issue, p. 157-173, abr. 2021.

FROTA, H. B. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. In: VIEIRA, B. S. (coord.) **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 203-226.



IBGE. **São Paulo** – População. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pa-norama>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Habitação**: a experiência de São Paulo. Volume 1. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2012. Disponível em: [http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/pmh\\_vol1\\_port/files/pmh\\_vol1\\_port.pdf](http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/pmh_vol1_port/files/pmh_vol1_port.pdf). Acesso em 19 abr. 2023.

SÃO PAULO (Município). **Conheça o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo**: Lei nº 16.050/2014. São Paulo: Câmara Municipal, 2014a.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017** – Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016a.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2021 e Plano de Trabalho 2022** – Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2021a.

SÃO PAULO (Município). **População em situação de rua** – Censo 2021. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2021b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWE4MTE5MGltZjRmMiooZTcyLTgxOTMtMjc3MDAwMDMoNGI5IiwidCI6ImEoZTA2MDVjLWUzO-TUtNDZlYSiMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em: 12 ago. 2022.

TANAKA, R. M. H. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terra. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

YAMAGUTI, R. **A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

## Legislação Consultada

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 55, n. 210, p. 1, 12 nov. 2010a.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014. Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 205, p. 1, 31 out. 2014b.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 56.589 de 10 de novembro de 2015. Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 60, n. 209, p. 1, 11 nov. 2015.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 47, n. 175, p. 1-13, 14 set. 2002.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 49, n. 189, p. 1-688, 6 out. 2004.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.234, de 1 de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 55, n. 122, p. 1, 2 jul. 2010b.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 58, n. 100, p. 1-32, 28 maio 2013.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 1 ago. 2014c.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo** – Projeto de Lei nº 619-16. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016b. Disponível em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf). Acesso em: 12 ago. 2022.

# Capí

**tulo 3**



# **Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização e classificação dos imóveis**

DÂNIA BRAJATO<sup>1</sup>

KAIO NOGUEIRA<sup>2</sup>

LUCIANA ROYER<sup>3</sup>

## Introdução

Em São Paulo, o conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUP) e Desapropriação-Sanção foi previsto no Plano Diretor Estratégico (PDE) aprovado em 2002 e regulamentado posteriormente em 2010, por meio da Lei Municipal nº 15.234, de 1º de julho de 2010. Em 2014, com a aprovação do novo PDE (PDE/2014), os parâmetros para enquadramento dos imóveis ociosos na condição de Não Edificados (NE), Subutilizados (SU) e Não Utilizados (NU) foram revisados por meio dos art. 92, 93 e 95<sup>4</sup>. Em consonância com as estratégias de ordenamento territorial que norteiam o PDE/2014, buscou-se substituir o caráter coercitivo do instrumento pela ideia de uma ferramenta com potencial para induzir o melhor aproveitamento de áreas bem localizadas e infraestruturadas da cidade, onde o novo Plano Diretor previu o adensamento demográfico e construtivo (BONDUKI; ROSSETTO, 2018; MONTANDON, 2016).

Antes de iniciar a aplicação do PEUC por meio de um projeto piloto, em novembro de 2014, o município editou um decreto que definiu um recorte espacial prioritário para o início das notificações, abrangendo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios dos tipos 2, 3 e 5<sup>5</sup> e os perímetros da Operação Urbana Centro (OU Centro) e da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OU CAB). Em dezembro de 2015, o recorte espacial inicial foi ampliado, e passou a incluir os perímetros das Subprefeituras Sé e Mooca, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (quando aprovada) e as quadras pertencentes à Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana do corredor de ônibus da Avenida Santo Amaro (SÃO PAULO, 2016a). Até fevereiro

de 2020, São Paulo notificou 1.746 imóveis ociosos, com o correspondente a 3,2 milhões de metros quadrados em área de terreno e aproximadamente 730 mil metros quadrados de área construída (SÃO PAULO, 2020). Cerca de 50% do conjunto notificado são imóveis NU, em sua maior parte localizados na área central da cidade, principalmente no perímetro da OU Centro. Conforme apresentado no Capítulo 2, dentre os poucos casos de aplicação dos instrumentos no país, a experiência de São Paulo alcança relevância, com destaque para: (i) aspectos da regulação, como, por exemplo, a possibilidade de notificação de terrenos usados como estacionamento rotativo de veículos e a conjugação de percentual de área e tempo de desocupação para enquadramento dos imóveis na situação de não utilização; (ii) criação de um departamento exclusivo para tratar da aplicação dos instrumentos, o antigo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) (2013-2016), atual Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) (desde 2017) (FERNANDES; FERREIRA, 2021); (iii) transparência na gestão e implementação do PEUC; e (iv) notificação de imóveis NU, em escala, de forma pioneira (BRAJATO, 2020; FROTA, 2017).

Apesar dos avanços, permaneciam, desde 2016, alguns desafios e gargalos para a continuidade da experiência em São Paulo: as fontes de informação que subsidiaram a notificação dos primeiros imóveis NU, especialmente na OU Centro, haviam se esgotado<sup>6</sup>. A estratégia de prospecção de novos imóveis ociosos desta tipologia, por meio de sondagens pontuais e verificação de denúncias, de forma concomitante à aplicação do instrumento, mostrou-se insuficiente, tanto para alimentar o banco de dados de imóveis de CEPEUC, quanto para a elaboração de uma estratégia espaço-temporal de notifi-

cação, de acordo com os objetivos da política urbana local. Conforme discutido no Capítulo 1, a elaboração de tal estratégia demanda conhecer o universo notificável, isto é, pressupõe o levantamento do “estoque ocioso” disponível e a estrutura e concentração fundiária-imobiliária nas áreas definidas como prioritárias para notificação. De acordo com Denaldi et al. (2015, 2017) e Brajato e Denaldi (2018), é possível afirmar que as informações municipais, especialmente o cadastro imobiliário, têm se constituído na principal fonte para a identificação dos imóveis NE e SU na maioria das experiências de aplicação do PEUC. Contudo, grande parte dos dados municipais disponíveis não contribui para a identificação dos imóveis NU, que demandam a definição de outras estratégias, como, por exemplo, obtenção e análise de dados de consumo de concessionárias de serviços públicos, tanto para captura como para comprovação da ociosidade de fato. Ainda, as situações de não utilização são dinâmicas e, em grande parte dos casos, sua identificação depende de vistorias de campo. Ou seja, o mapeamento do conjunto NU é bastante complexo e demanda a elaboração de metodologias específicas, especialmente em uma cidade com a dimensão de São Paulo e a diversidade do estoque ocioso NU existente na área central.

O presente capítulo objetiva apresentar e explorar os principais resultados do levantamento de campo remoto, relativos às características do parque ocioso identificado por meio da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), e está estruturado em três seções, além desta introdução e da parte final dedicada às considerações finais. Na seção 1, são apresentadas, de forma resumida, as duas estratégias de desenvolvimento da MIPO, além de breve caracterização da área de estudo. A seção 2 é dedicada à caracterização dos imóveis

potencialmente NE, SU e NU, identificados no desenvolvimento da MIPO. Na seção 3, é apresentada uma classificação desses imóveis a partir de variáveis transversais às três tipologias de ociosidade, buscando-se lançar luz e problematizar a importância do conhecimento do universo notificável para a definição e o desenho das estratégias de aplicação do PEUC.

## **MIPO: identificação de imóveis ociosos e levantamento de campo remoto**

### **Breve caracterização da área de estudo**

A área de estudo é formada pelos perímetros das Subprefeituras Sé (Sub-Sé) e Mooca (Sub-Mooca), que incorporam a OU Centro, além do perímetro da OUCAB, e engloba quinze distritos da região central de São Paulo: Água Rasa, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília, Sé e Tatuapé (FIGURA 1). Os distritos da área de estudo são bastante heterogêneos entre si, em relação às densidades construtiva e demográfica e ao uso e ocupação do solo predominante.

A população se distribui de forma diversa na área de estudo. O número de domicílios na OU Centro é quase oito vezes o número de domicílios na OUCAB (IBGE, 2011; SÃO PAULO, 2015). A maior concentração populacional ocorre nos distritos Consolação, República, Bela Vista, Liberdade e Santa Cecília, todos localizados na Sub-Sé, seguidos pelos distritos Tatuapé, Mooca e Água Rasa, localizados na Sub-Mooca. Em termos de padrão urbanístico, as regiões com maior densidade populacional são formadas pela associação entre edificações dos tipos casas e edifícios altos, como no caso dos distritos Liberdade, Tatuapé e Mooca. Na OUCAB, a maior parte do perímetro é ocupada por grandes lotes, com construções do tipo galpão e alguns trechos



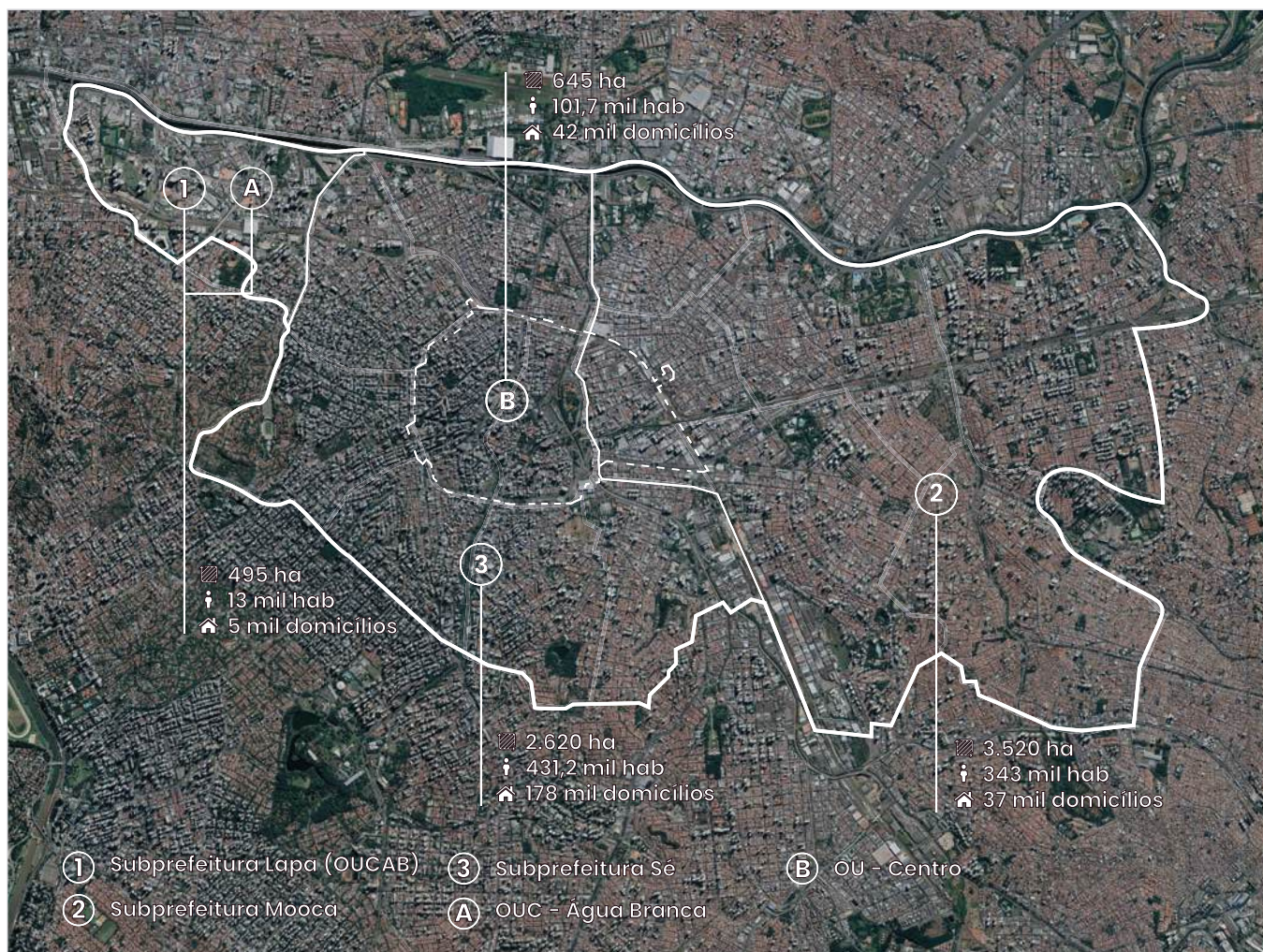


FIGURA 1  
Delimitação da área de estudo

com a presença de novos empreendimentos imobiliários do tipo condomínio clube. Na OU Centro, por outro lado, há o predomínio de um parque construído denso em número de lotes, com tecido urbano fragmentado e com alta densidade construtiva, o que reflete as transformações ocorridas nesta área com ocupação mais antiga na cidade. Quanto aos padrões de uso do solo, a Sub-Sé se destaca pelo predomínio (em soma de área de terreno) por usos de comércio e serviço, tanto horizontal quanto

vertical, ainda que em termos absolutos – isto é, no número total de lotes, há predominância do uso residencial vertical. Na Sub-Mooca, por sua vez, os usos predominantes são os residenciais (vertical e horizontal) e de comércio e serviço horizontal, tanto em área de terreno quanto em número de lotes. Por sua localização central no município, a área de estudo se destaca pela oferta de infraestrutura e serviços urbanos. A região é servida por quatro linhas de metrô (Linhas Vermelha, Amarela, Azul e Verde), seis linhas

de trem (Coral, Safira, Jade, Rubi, Diamante e Turquesa) e grandes terminais de ônibus (Bandeira, Santa Isabel, Amaral Gurgel, Parque Dom Pedro II, Mercado, Barra Funda e Aricanduva). Conta também com inúmeros pontos de atendimento de saúde, escolas públicas e instituições de cultura, esporte e lazer.

Em relação ao macrozoneamento vigente, a área de estudo está inserida na Macrozona Urbana de Estruturação e Qualificação Urbana e é formada por parcelas das Macroáreas de Estruturação Metropolitana (MEM) – com maior incidência –, de Urbanização Consolidada (MUC) e de Qualificação da Urbanização (MQU). Quanto ao zoneamento, destacam-se:

(i) setores definidos como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), onde o parâmetro mínimo de aproveitamento é mais restritivo (igual a 0,5) e o parâmetro máximo, mais permissivo, podendo atingir 4,0<sup>7</sup>;

(ii) lotes ou perímetros gravados como ZEIS, especialmente do tipo 3, sobretudo na porção central, no perímetro da OU Centro e entorno, além da presença de ZEIS 5 no setor sudeste da Sub-Sé e em alguns poucos perímetros da Sub-Mooca. Nas ZEIS 3, o coeficiente de aproveitamento (CA) pode alcançar o valor máximo (4), dependendo da área de terreno dos imóveis. Além disso, os perímetros em ZEIS também contam com vários incentivos e flexibilização de parâmetros para a construção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS); e

(iii) presença das Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico. Os imóveis localizados nas ZEPEC podem utilizar o instrumento da Transferência do Direito de Construir (TDC), que possibilita a

transferência de seu potencial construtivo para utilização em outro local da cidade.

Devido a sua localização central no contexto metropolitano, há, na área de estudo, sobreposição de inúmeros projetos urbanos específicos, como o Projeto de Concessão Urbanística Nova Luz, aprovado em 2009, e os três perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) em diferentes estágios de desenvolvimento: PIU Setor Central, PIU Terminal Princesa Isabel e PIU Bairros Tamanduateí. A FIGURA 2 apresenta a síntese da legislação urbanística incidente na área de estudo.

As características de padrão urbanístico e de legislação urbana ressaltam a heterogeneidade deste território no município e evidenciam a diversidade de estratégias de desenvolvimento urbano que condicionam a aplicação do PEUC, que podem potencializar ou limitar o alcance de seus resultados.

### **Estratégias metodológicas de desenvolvimento da MIIPO**

A prospecção e identificação dos imóveis ociosos na área de estudo, primeira estratégia metodológica de desenvolvimento da MIIPO, se deu a partir de dois eixos distintos, um para os imóveis enquadrados na condição de NE e SU, e outro para a identificação de imóveis NU. A prospecção e identificação dos imóveis NE e SU, descrita no Capítulo 4, contou com levantamento, sistematização e checagem remota de dados municipais e resultou na identificação inicial de 671 imóveis NE e 680 imóveis SU na área de estudo. No caso da prospecção dos imóveis NU, descrita no Capítulo 5, a inovação trazida pela MIIPO foi a construção de um Índice Multicritério de Ociosidade (IMO), a partir da integração e combinação de oito variáveis relacionadas direta ou indiretamente à ociosidade imobiliária, desagregadas na escala da



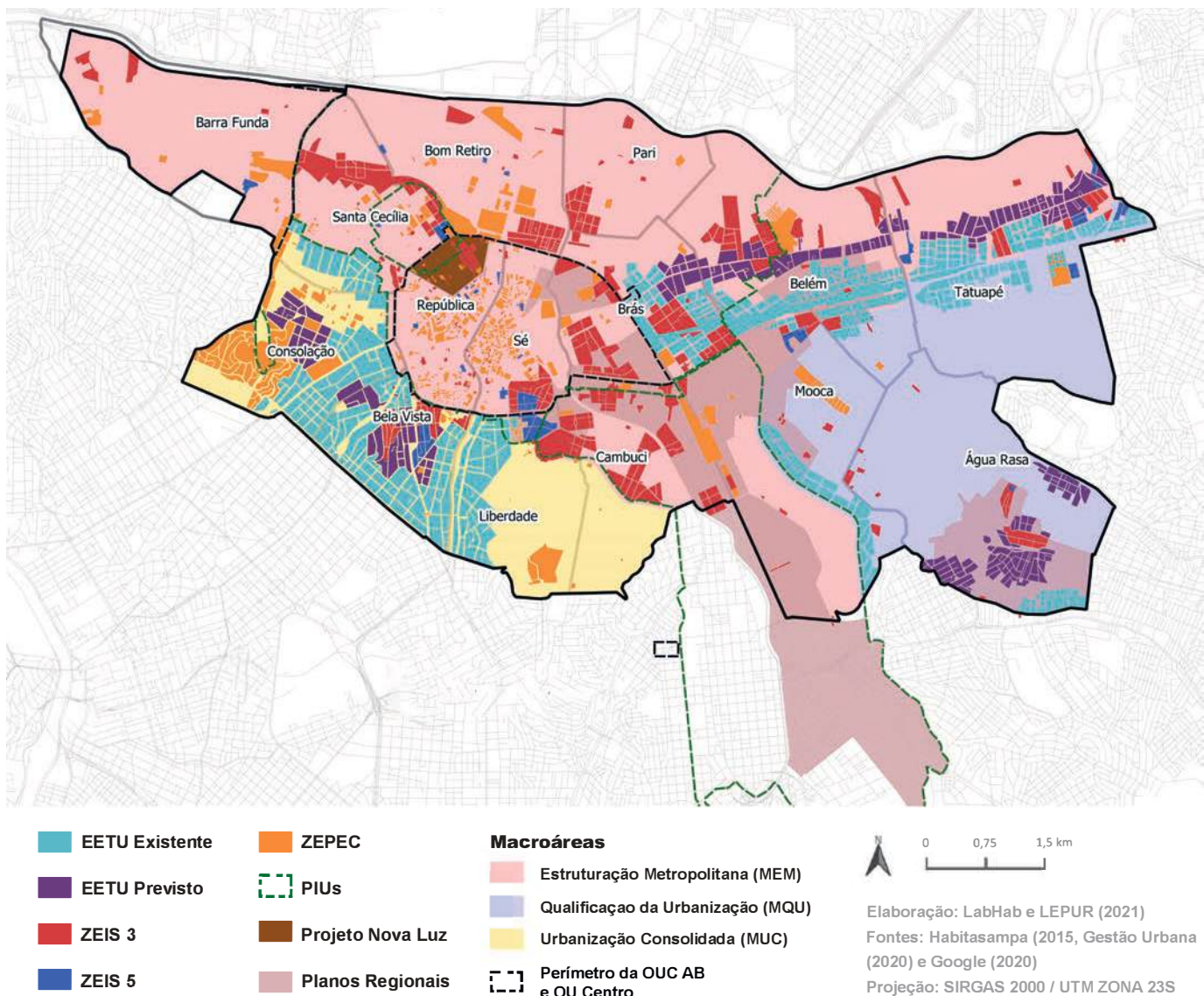


FIGURA 2  
Síntese da legislação urbanística incidente na área de estudo

quadra fiscal, a partir de três grupos de fontes diferentes<sup>8</sup>. O IMO possibilitou a classificação das 3.254 quadras da área de estudo de acordo com a potencial ociosidade imobiliária, separadas pelas classes “baixíssima a média”, “alta” ou “altíssima” ociosidade. A segunda estratégia metodológica de desenvolvimento da MIPO consistiu no levantamento de campo remoto, a partir de instrumental específico,

em 538 quadras da área de estudo, com cerca de 25 mil lotes fiscais no total. Os critérios adotados para a seleção de quadras consideraram os dois objetivos principais do levantamento de campo – (i) validação do IMO e (ii) checagem de imóveis potencialmente NE/SU e prospecção de imóveis potencialmente NU – e resultaram em dois conjuntos de quadras a visitar<sup>9</sup>. O primeiro deles, o conjunto amostral

de 344 quadras para validação do IMO, foi definido por meio de amostragem probabilística estratificada por distritos, adotando-se como parâmetros intervalo de confiança de 95% e erro tolerado de 5%, e resultou em 22 quadras com ociosidade baixíssima a média, 88 quadras com ociosidade alta e 34 quadras com altíssima ociosidade. Para o segundo conjunto, denominado “conjunto complementar”, com 194 quadras no total, adotou-se como critério de escolha a seleção de quadras com altíssima ociosidade e (i) presença de lotes ou perímetros demarcados como ZEIS de vazios, prioritários para notificação e com importância estratégica para a política habitacional e urbana do município, ou (ii) incidência de índices urbanísticos mais favoráveis ao adensamento construtivo e demográfico e, portanto, mais adequadas para a aplicação do PEUC, especialmente aquelas definidas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), vigente desde 2016 (SÃO PAULO, 2016b), como Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) e Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previstas (ZEUP), Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) e Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previstas (ZEMP) e Zonas Centralidades (ZC). Também foram selecionados nas quadras a vistoriar 104 imóveis NE e 105 imóveis SU identificados inicialmente como potencialmente ociosos. As atividades de levantamento de campo, previstas inicialmente para realização de forma presencial, foram substituídas por vistorias remotas, em decorrência da pandemia de covid-19, o que resultou na necessidade de elaboração de instrumental e metodologia específicos para esta finalidade. O processo de levantamento de campo remoto, descrito no Capítulo 6, também contou com dois eixos metodológicos distintos, um para os

imóveis NE e SU e outro para os imóveis NU<sup>10</sup>. O levantamento de campo remoto resultou em um banco de dados primários, no nível do imóvel, com informações específicas sobre as condições de ociosidade encontradas. No total, foram enquadrados como potencialmente ociosos 1.328 imóveis, sendo 28 NE, 35 SU e 1.265 NU<sup>11</sup>.

### **Caracterização dos imóveis ociosos identificados nas 538 quadras vistoriadas**

Com base nos resultados do levantamento de campo remoto, procedeu-se à caracterização dos imóveis, a partir de um conjunto de categorias e variáveis referentes à morfologia<sup>12</sup> e ao uso e ocupação do solo. Apresenta-se, na sequência, uma síntese das principais características dos imóveis NE, SU e NU identificados. O conjunto de 28 imóveis enquadrados como potencialmente NE é formado, em sua maioria, por terrenos com área entre 500 e 999 metros quadrados, sem nenhum tipo de uso (46%) ou com uso de estacionamento rotativo de veículos (43%). Deste total, cinco imóveis correspondem a perímetros gravados como ZEIS de vazio do tipo 3. No caso do conjunto de 35 imóveis enquadrados como potencialmente SU, também predominam terrenos com área entre 500 e 999 metros quadrados. Pouco mais de um terço dos imóveis é utilizado como estacionamento rotativo de veículos, e 57% dos imóveis apresentam coeficiente de aproveitamento (CA) de até 50% do mínimo estabelecido pela legislação. Do total de 35 imóveis SU, oito correspondem a perímetros gravados como ZEIS de vazio do tipo 3. As FIGURAS 3 e 4 ilustram imóveis enquadrados como potencialmente NE e SU.

Em relação aos NU, os imóveis foram classifica-





FIGURAS 3 e 4  
Imóveis potencialmente NE e SU,  
respectivamente  
(Bela Vista e Santa Cecília)

dos de acordo com oito tipologias de edificação identificadas no levantamento de campo remoto: “casa”, “galpão”, “edificações térreas” (exceto casa e galpão), “térreo + sobreloja/me-

zanino”, “térreo + 1 pavimento tipo”, “térreo + 2 pavimentos tipo”, “térreo + 3 pavimentos tipo”, “térreo + 4 ou + pavimentos tipo”, ilustradas por meio das FIGURAS 5 a 19 a seguir.



FIGURAS 5 E 6  
Imóveis potencialmente  
NU, tipologia de edificação  
“Casa” (Tatuapé e Belém)





FIGURAS 7 e 8  
Imóveis potencialmente NU, tipologia de edificação “Galpão” (Brás e Sé)





FIGURAS 9 e 10  
Imóveis potencialmente NU, tipologia  
de edificação “Edificações Térreas”\*  
(Belém e Barra Funda)  
\*Exceto casa e galpão.



FIGURA 11  
Imóvel potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + Sobreloja/Mezanino” (Santa Cecília)



FIGURA 12  
Imóvel potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 1 Pavimento Tipo” (Sé)





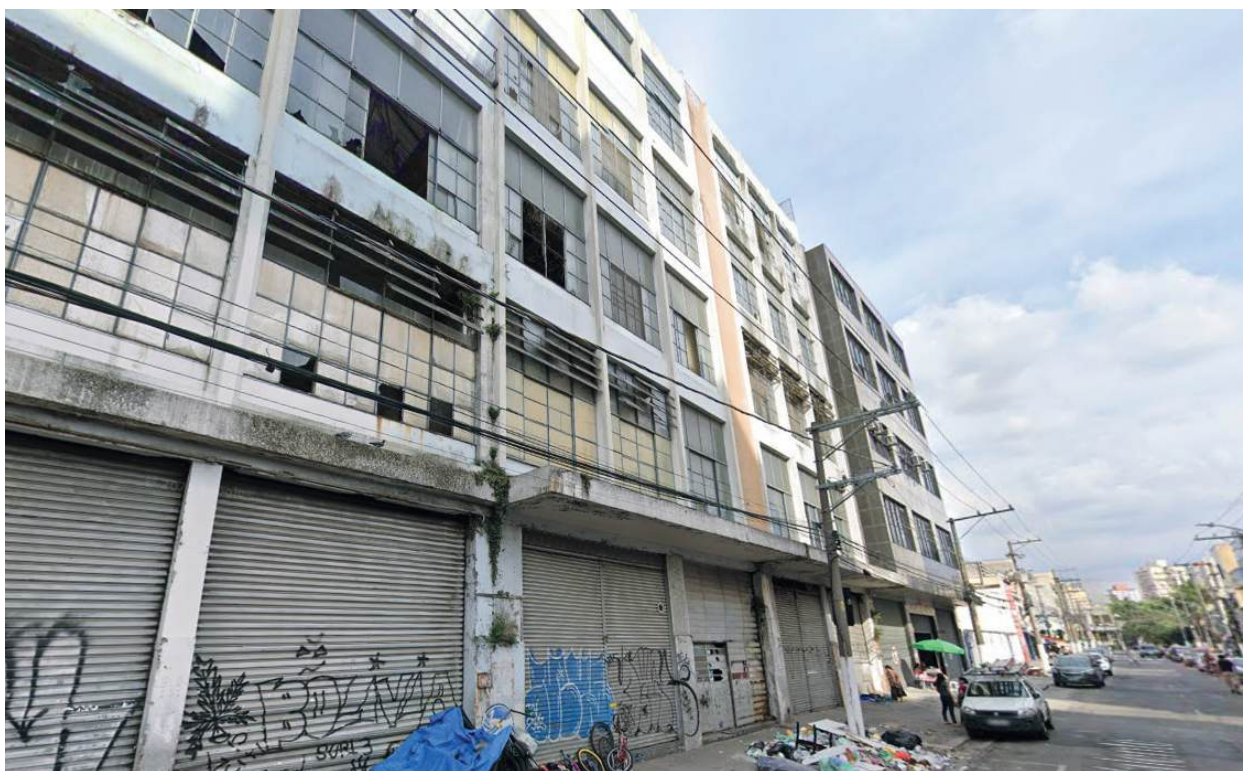
FIGURAS 13 e 14

Imóveis potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 2 Pavimentos Tipo” (Belém e Água Rasa)



FIGURA 15

Imóvel potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 3 Pavimentos Tipo” (Belém)



FIGURAS 16 A 19  
Imóveis potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 4 ou + Pavimentos” (Brás, Cambuci, Pari e Bom Retiro)



Os imóveis enquadrados como potencialmente NU são constituídos, em sua maioria, por tipologias de edificação do tipo “casa”, que representam 39% do parque ocioso, ou 498 imóveis do total de 1.265 NU (FIGURAS 5 e 6), e de edificação do tipo “térreo + 1 pavimento tipo”, que respondem por 20% do total, ou 256 imóveis de 1.265 NU (FIGURA 12). Verificou-se também reduzido número de edificações verticais: no total, foram identificados apenas dez edifícios com “térreo + 4 ou mais pavimentos” (FIGURAS 16 a 19), indicando que, no conjunto de 538 quadras vistoriadas, a predominância é de edificações horizontais. Quanto ao estado de conservação, os imóveis potencialmente NU apresentaram, de modo geral, estado de conservação bom e regular em todos os distritos. Quanto ao uso e ocupação do solo, observou-se alto percentual de desocupação de todos os pavimentos das edificações NU.

Registra-se que, do conjunto ocioso de 1.265 NU, 299 são imóveis gravados como ZEIS 3 ou 5, de diferentes tipologias de edificação (casas, galpões ou edificações horizontais de “térreo + 3 pavimentos tipo”) (FIGURAS 20 a 23).

Em síntese, no caso dos NU nas 538 quadras vistoriadas, há predomínio de edificações horizontais, ou seja, aquelas que apresentam “pavimento térreo + até 3 pavimentos tipo”, sendo que as tipologias de edificação do tipo “casa” representam 39% do total do conjunto NU potencialmente ocioso. Além disso, 52% das edificações apresentam estado de conservação regular e 19% dos imóveis encontram-se em estado ruim ou em ruínas.

Observou-se também que o conjunto de tipologias de edificação é diverso e varia em função dos distritos que conformam a área de estudo, constatação que vai ao encontro da heterogeneidade característica da região central de São Paulo<sup>13</sup>. Enquanto as “casas” predominam nos

distritos Água Rasa, Sé, Tatuapé e Belém, os “galpões” aparecem em maior número no Brás e em Santa Cecília. Por outro lado, as tipologias “térreo +1, 2 ou 3 pavimentos tipo” estão distribuídas, em sua maioria, nos distritos Bom Retiro, Barra Funda, Bela Vista, Pari e República. Os resultados do levantamento de campo remoto iluminam e reforçam a importância do conhecimento do universo ocioso, sujeito ao cumprimento da função social da propriedade, para o delineamento de uma estratégia de notificação que leve em consideração as características e o potencial de reabilitação ou utilização desses imóveis, e a necessidade de articulação dessa estratégia a programas e políticas setoriais, visando à alavancagem dos possíveis resultados decorrentes da aplicação do PEUC.

### **Classificação do conjunto ocioso identificado pela MIPO**

Com base nos dados levantados no desenvolvimento da MIPO, foi possível elaborar uma classificação do conjunto ocioso, a partir das características da ociosidade identificadas e da legislação urbanística vigente, com o objetivo de produzir subsídios para o planejamento das próximas fases de aplicação do instrumento, além de trazer possibilidades de aprimoramento de planos e políticas urbanas e habitacionais desenvolvidas pelo município.

A metodologia desenvolvida se apoiou no argumento de que é necessário aperfeiçoar os métodos e estratégias de identificação de imóveis ociosos por meio de técnicas que possam agregar o uso de ferramentas tecnológicas, diversidade de bases de dados e conhecimento especializado sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (ROYER et al., 2021). No mesmo sentido, considera-se que a análise e tratamento dos dados levan-



FIGURAS 20 e 21  
Imóveis potencialmente NE/SU gravados como  
ZEIS de vazios do tipo 3 ou 5





FIGURAS 22 e 23  
Imóveis potencialmente NU gravados como ZEIS de vazios do tipo 3 ou 5

tados sobre a ociosidade imobiliária compõem uma importante ponte entre a metodologia de identificação e a efetiva implementação do PEUC de acordo com a política urbana e habitacional vigente. Assim, os resultados da metodologia possibilitariam também o conhecimento prévio do universo notificável e o aprimoramento de estratégias futuras de implementação da política urbana. A literatura que avalia a aplicação dos instrumentos urbanísticos tem sido assertiva em apontar que sua eficácia para o desenvolvimento urbano local está vinculada a outras condicionantes, que vão além da simples previsão legal nos marcos regulatórios como os Planos Diretores e as leis de zoneamento. No caso do PEUC, há a latente necessidade de se traçarem estratégias espaciais e temporais de uso do instrumento (BRAJATO; DENALDI, 2018), pensando não somente em quais imóveis notificar, mas também na potencialidade dos imóveis notificados receberem novos usos, isto é, de serem incorporados à dinâmica imobiliária local, dentro do horizonte temporal da política de desenvolvimento urbano municipal, como um todo, e dos prazos exigidos pelas notificações, em específico.

Desta maneira, a seleção de variáveis para a realização da classificação proposta considerou os aspectos dos dados levantados que poderiam, a princípio, gerar um panorama sobre as condições de ociosidade na área central de São Paulo, nas quadras vistoriadas, e, ao mesmo tempo, teriam potencial de auxiliar no desenho de estratégias para a aplicação do PEUC. Para estabelecer categorias de classificação do conjunto de imóveis enquadrados, partiu-se inicialmente da definição e exploração de algumas das variáveis levantadas, tanto nas etapas de prospecção quanto na etapa de vistoria de campo, transversais às três tipologias de ociosidade – NE, SU e NU –, ou seja, variáveis que permitiriam uma

interpretação conjunta dos imóveis e do padrão de ociosidade identificado. Para tanto, foram selecionadas as variáveis: (i) tipologia de edificação por número de pavimentos, (ii) área de terreno, (iii) zoneamento incidente no lote e (iv) total acumulado de dívida de IPTU. Entende-se que, na maioria das vezes, as características dos imóveis ociosos condicionam sua reabilitação, facilitando-a ou dificultando-a. Por exemplo, imóveis pequenos, dispersos no território, com baixo potencial construtivo, possivelmente não terão prioridade para serem incorporados pelo mercado imobiliário de novas construções, bem como edificações verticais em áreas centrais que demandem serviços de engenharia onerosos e complexos para serem demolidos. Ao mesmo tempo, imóveis com estado de conservação bom ou regular teriam maior potencial para serem reformados ou reconfigurados para novos usos, como habitação de interesse social, por exemplo. Dessa maneira, a exploração das variáveis e a classificação dos imóveis potencialmente ociosos pretende abrir possibilidades para que as estratégias de notificação possam estar vinculadas às potencialidades de transformação e reutilização do parque de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU identificados pelo levantamento de campo.

### **Características gerais dos imóveis com potencial ociosidade NE/SU/NU**

#### ***i) Tipologia de edificação por número de pavimentos***

A primeira variável, “tipologia de edificação por número de pavimentos”, permitiu avaliar as características edilícias do parque potencialmente ocioso vistoriado, em termos de sua densidade construtiva. Foram criadas quatro categorias de acordo com o número de pavimentos dos edifícios, sendo: PAV0, para imóveis sem qualquer edificação; PAV1,

para imóveis com pavimento térreo ou térreo mais um pavimento superior; PAV3, para imóveis com pavimento térreo mais dois ou três pavimentos superiores; e PAV4, para construções verticais com quatro ou mais pavimentos além do térreo. A TABELA 1 apresenta a classificação do conjunto ocioso segundo a variável “tipologia de edificação por número de pavimentos”.

Os números indicam a existência de um parque potencialmente ocioso para as quadras vistoriadas, majoritariamente de baixa densidade construtiva (com até um pavimento além do térreo, isto é, PAV1), formado, principalmente, por tipologias construtivas do tipo casa unifamiliar – ou seja, observou-se uma ociosidade de baixo porte.

### ***ii) Área de terreno (AT)***

A área de terreno (AT) dos imóveis enquadrados reflete a configuração fundiária da região central do município, recorte espacial para desenvolvimento da MIPO: trata-se de uma região fragmentada em pequenos lotes em decorrência de sua estrutura consolidada, seu longo período de ocupação e por ter passado por diversas fases de transformação e reformulação de seu tecido urbano. Dentre o conjunto de 1.328 imóveis potencialmente ociosos, o menor terreno possui 28,00 metros quadrados de área, enquanto o maior possui 48.340,00 metros quadrados. Em média, os terrenos apresentam uma AT de 399,60 metros quadrados. Também foi feita a classificação dos imóveis a partir de três categorias relativas à variável AT (TABELA 2).

A primeira delas (Faixa 0-250), contendo imóveis com AT de até 250 metros quadrados, possui o maior número absoluto de imóveis, 794 (60%), ainda que represente apenas 22% da soma de área de terreno do conjunto total (117 mil metros quadrados). A segunda faixa, de terrenos com área entre 250 e 500 metros quadrados (Faixa 250-500),

concentra 313 imóveis (23%) que somam 106 mil metros quadrados em área (20%). A última faixa, com imóveis acima de 500 metros quadrados de área de terreno (Faixa 500+), é formada por apenas 221 imóveis (16%), mas que somam juntos mais de 307 mil metros quadrados, ou 58% da área de terreno total enquadrada.

A maioria dos imóveis potencialmente ociosos identificados é formada por edificações baixas de até um pavimento, tipo casa, em terrenos pequenos de até 250 metros quadrados, mas que somam uma parcela pequena equivalente a cerca de um quinto da área total de terreno enquadrada.

### ***iii) Legislação urbanística***

A legislação urbanística vigente, em especial a LPUOS de 2016, pode ser um fator potencializador ou limitador da reabilitação de imóveis ociosos, na medida em que delimita parâmetros de utilização e aproveitamento dos lotes. Assim, o zoneamento incidente pode definir se um projeto proposto para um imóvel notificado levará em conta a reforma da edificação existente ou a demolição e construção de um novo prédio, por exemplo. Esta decisão, no entanto, será tomada com base nos critérios de viabilidade financeira do projeto proposto, considerando, principalmente, as limitações impostas tanto pela legislação quanto pelo retorno econômico proporcionado ao proprietário do imóvel. Os imóveis ociosos enquadrados foram agrupados em categorias de acordo com o zoneamento incidente no lote e o CA máximo definido no Quadro 3 da LPUOS 2016 (TABELA 3).

Como resultado, verificou-se que os imóveis com CA máximo igual a 4,0 são aqueles localizados nas Zonas Eixo de Estruturação Urbana e Metropolitana implementadas e previstas (ZEU e ZEUP, ZEM e ZEMP), além daqueles localizados em perímetros das ZEIS com mais de 500 metros quadrados (em ZEIS 3) e mais de 1.000 metros quadrados (em ZEIS 5). Este conjunto soma 417

Categoria		Nº de imóveis	%
PAVO	Imóveis sem edificação	28	2%
PAV1	Imóveis térreos ou com térreo mais um pavimento tipo	1.140	86%
PAV3	Imóveis com térreo mais dois ou três pavimentos tipo	150	11%
PAV4	Imóveis com térreo mais 4 ou mais pavimentos tipo	10	1%
<b>Total</b>		<b>1.328</b>	<b>100%</b>

TABELA 1

Classificação dos imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo tipologia de edificação por número de pavimentos nas quadras vistoriadas da área de estudo

	Nº de imóveis		Média da área de terreno (m²)	Soma em área de terreno (m²)	
Faixa 0-250	794	60%	147,38	117.021,00	22%
Faixa 250-500	313	23%	340,27	106.503,00	20%
Faixa 500+	221	17%	1.389,54	307.089,00	58%
<b>Total</b>	<b>1.328</b>		<b>399,56</b>	<b>530.613,00</b>	

TABELA 2

Número, média e soma de área de terreno de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU por faixa de área de terreno (AT) nas quadras vistoriadas da área de estudo

CA máximo*	Zona*	Nº de imóveis
CA 4	ZEU	156
	ZEUP	124
	ZEM	72
	ZEMP	16
	ZEIS 3	48
	ZEIS 5	1
CA 2	ZEIS 3	225
	ZEIS 5	38
	ZC	319
	ZM	231
	ZDE-1	92
CA 1	ZCOR-1	1
	ZCOR-2	3
	ZER-1	1
	ZPR	1
<b>Total</b>		<b>1.328</b>

TABELA 3

Número de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo zoneamento incidente e faixa de CA máximo nas quadras vistoriadas da área de estudo

\*De acordo com São Paulo (2016).



imóveis, 32% do total. Os imóveis com potencial construtivo máximo de até duas vezes a sua área de terreno (CA máximo igual a 2,0), por sua vez, formam a maioria com 905 imóveis (68%) e estão distribuídos na Zona Centralidade (ZC), Zona Mista (ZM) e Zona de Desenvolvimento Econômico (ZDE), além dos imóveis em ZEIS não enquadrados na categoria anterior. Os imóveis com CA máximo igual a 1,0, que somam menos de 1% do total, estão localizados nas Zonas Exclusiva e Predominantemente Residenciais (ZER e ZPR) e na Zona Corredor (ZCOR).

Dessa maneira, tem-se que o conjunto potencialmente ocioso NE/SU/NU nas quadras vistoriadas é formado, em sua maioria, por imóveis de baixa densidade com até um pavimento superior ao térreo, em terrenos de pequeno porte, com até 250 metros quadrados de área, e localizados em parcelas do território classificadas como áreas de remanso, isto é, naquelas regiões onde o adensamento construtivo e populacional é menos incentivado, em termos de legislação urbanística, em comparação aos eixos de desenvolvimento urbano.

#### *iv) Dívida ativa de IPTU ordinário*

Dos 1.328 imóveis enquadrados como potencialmente ociosos nas quadras vistoriadas da área de estudo, apenas 308 constam no cadastro da dívida ativa de IPTU ordinário do município. Entretanto, é expressivo notar que, juntos, estes imóveis somam um valor de aproximadamente R\$ 71 milhões em dívidas fiscais. A dívida, ainda que não seja uma característica comum a todos eles, pode fortalecer a tomada de decisão sobre a notificação para PEUC, bem como subsidiar a definição de estratégias voltadas à aquisição dos imóveis pela prefeitura. Por este motivo, foi também inserida como variável de análise nesta classificação.

De forma geral, a interpretação individual das variáveis apontou para um comportamento predominante do conjunto potencialmente ocioso NE/SU/NU nas quadras vistoriadas da área de estudo como formado por **imóveis de pequeno porte**, em área de terreno menor que 250 metros quadrados, **baixa densidade construtiva**, com **até um pavimento além do térreo**, **localizados em áreas de remanso**, ou seja, em áreas guiadas para adensamento moderado nos chamados miolos de bairro e, predominantemente, **sem dívida acumulada de IPTU ordinário**.

Além da leitura conjunta e sintética da ociosidade imobiliária na área de estudo, realizou-se o cruzamento entre as quatro variáveis de análise visando (i) ampliar a compreensão de como o fenômeno está distribuído (ou concentrado) entre os diferentes tipos de imóveis e entre os distritos que conformam a área de estudo, assim como (e por consequência) (ii) traçar critérios de classificação que pudessem orientar a aplicação do PEUC de maneira articulada com um universo potencialmente ocioso já identificado.

#### **Proposta de uma classificação síntese**

O cruzamento dos diferentes resultados da classificação dos imóveis segundo as variáveis possibilitou a elaboração de uma classificação-síntese, de acordo com as faixas de área de terreno adotadas, uma vez que a distribuição das outras variáveis analisadas dentro destas três faixas, nos diferentes cruzamentos, também se comporta de forma a reafirmar a diferenciação entre estes grupos. Desta maneira, foram criadas as categorias de **porte pequeno, médio e grande de terreno**, expressas na TABELA 4 e espacializadas na FIGURA 24.

Terrenos de porte pequeno formam a maioria do conjunto identificado, somando 794 imóveis que, juntos, possuem uma área de 117 mil

Porte de Terreno	Faixa de AT	Nº de imóveis	Soma em AT (m²)	Potencial construtivo	Dívida de IPTU ordinário
Pequeno	<250 m²	794	117.021,00	296.948,00	R\$ 3.963.408,68
Médio	250-500 m²	313	106.503,00	274.487,00	R\$ 10.345.009,93
Grande	>500 m²	221	307.089,00	926.187,00	R\$ 56.713.044,70

TABELA 4  
Classificação-síntese dos imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo porte de terreno nas quadras vistoriadas da área de estudo

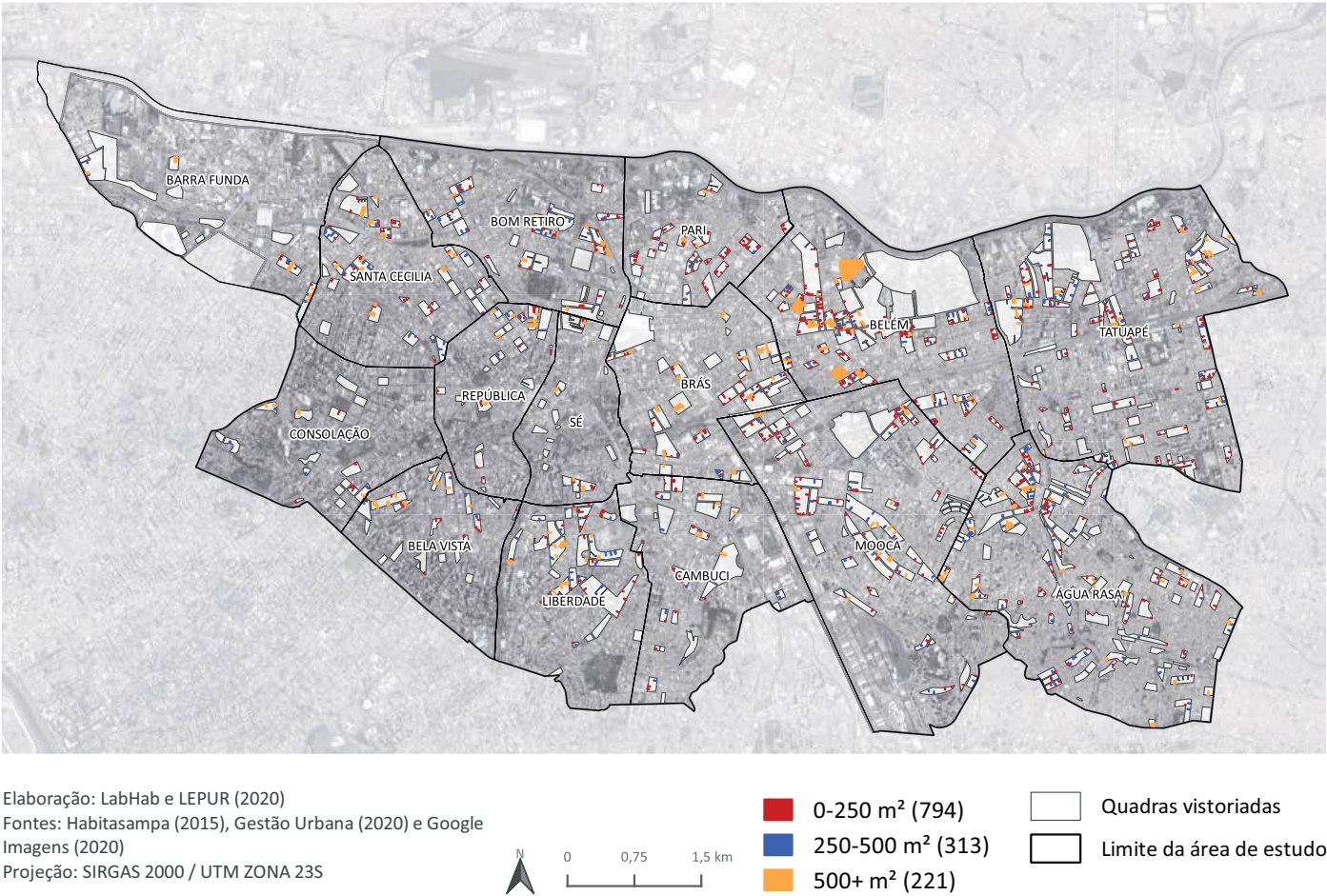


FIGURA 24  
Distribuição de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo porte de terreno nas quadras vistoriadas da área de estudo

metros quadrados (média de área de terreno de 147 m<sup>2</sup>/imóvel), e alcançam um potencial construtivo de quase 300 mil metros quadrados. Neste conjunto de imóveis, contudo, somam-se apenas cerca de R\$ 4 milhões em dívida de IPTU ordinário. Diante da caracterização dos imóveis, pode-se aferir então que esse conjunto corresponde, majoritariamente, a imóveis residenciais do tipo “casa” que estão distribuídos pelo território sem necessariamente apresentar um padrão de concentração. Em relação à potencialidade destes imóveis em serem reabilitados após notificação, entende-se que há uma baixa possibilidade de serem absorvidos e transformados em habitação de mercado, uma vez que possuem poucos atrativos para os agentes incorporadores, ao que tudo indica. Assim, cria-se a necessidade de se pensar em alternativas que envolvam, por exemplo, a inserção desses imóveis no mercado de aluguel, reformas quando necessário e até mesmo a negociação direta com os proprietários, especialmente no caso de imóveis com alguma dívida de impostos, visando a sua aquisição para a construção de habitação social ou equipamentos urbanos.

Terrenos de médio porte somam 313 imóveis e formam a menor parcela do total de área de terreno, com 106 mil metros quadrados (terrenos de 340 m<sup>2</sup>/imóvel na média). Eles também alcançam o menor potencial construtivo, com 274 mil metros quadrados no total, e somam um valor em dívida de IPTU ordinário de pouco mais de R\$ 10 milhões. A importância deste grupo de imóveis, contudo, está no fato de que, nas áreas de eixos, ainda que somem a mesma área de terreno que imóveis de pequeno porte, estão em menor número, com 89 imóveis (ao passo que os de pequeno porte somam 212). Em termos de estratégia de aplicação de PEUC para o poder público, significa dizer que se poderia no-

tificar a mesma área com menos da metade do esforço exigido para o grupo de imóveis menores naquelas áreas prioritárias de adensamento. Por fim, os terrenos de porte grande compõem a menor parcela dos imóveis enquadrados, mas, ao mesmo tempo, representam a maior proporção em área de terreno, potencial construtivo e acúmulo em dívida de IPTU ordinário. Além disso, estes imóveis estão presentes, majoritariamente (53%), em zonas eixo de adensamento, sendo 49 deles em perímetros de ZEIS com possibilidade de alcançar o CA máximo igual a 4,0. Entende-se que há um potencial significativo para que estes imóveis possam ser absorvidos pelo mercado e transformados em Habitação de Mercado Popular (HMP) e Habitação de Interesse Social (HIS), podendo estar, portanto, no centro de uma estratégia futura de aplicação do PEUC.

### **Considerações finais: características do estoque ocioso e a sua relação com as estratégias de notificação**

O desenvolvimento da MIPO possibilitou, além do avanço na definição de estratégias para prospecção da ociosidade imobiliária na região central de São Paulo: (i) a aproximação do fenômeno da ociosidade imobiliária de forma inédita na área de estudo, tanto por meio da classificação das quadras a partir do seu potencial de ociosidade, como pelos resultados do levantamento de campo remoto; e (ii) a classificação dos imóveis com base no cruzamento e/ou articulação dos dados primários e secundários levantados, a partir de variáveis transversais às três tipologias de ociosidade, como área de terreno, zoneamento e potencial construtivo incidente e número de pavimentos (densidade construtiva) dos imóveis.

A classificação-síntese, por outro lado, permitiu estabelecer uma caracterização sintética do padrão de ociosidade encontrado nas quadras

vistoriadas da área de estudo, conformada pelas Subprefeituras Sé e Mooca, que incorporam o perímetro da OU Centro, e pelo perímetro da OUCAB, com base em uma análise extensa e criteriosa do universo a notificar, a partir do conjunto de imóveis potencialmente ociosos identificados no desenvolvimento da MIPO. Diante do exposto, pode-se dizer que os resultados alcançados pela MIPO relacionados ao universo notificável na área de estudo têm potencial para ampliar, de forma significativa a capacidade técnica da Prefeitura Municipal de São Paulo, tanto para redefinir perímetros prioritários, como para elaborar estratégias espaço-temporais de notificação, visando à aplicação do PEUC em curto e médio prazo.

A análise, caracterização e classificação-síntese do conjunto ocioso reforça a importância do conhecimento prévio do universo notificável para a definição e aprimoramento de estratégias futuras de aplicação do PEUC no município, que enfatiza o planejamento baseado em evidências, ante o exposto na formulação do IMO.

Por um lado, o conjunto majoritário de imóveis, com baixa densidade construtiva e predominância de terrenos de pequeno porte, está localizado em áreas não prioritárias de adensamento construtivo e demográfico. Por outro, os terrenos de porte grande, apesar de menor presença, pelas suas características, têm maior potencial para serem absorvidos pelo mercado e transformados em HMP e HIS.

O planejamento e definição de estratégias de aplicação do PEUC a partir do cruzamento de dados concretos sobre o padrão específico de ociosidade pressupõe o conhecimento em profundidade do parque construído da cidade e suas características, sem o que a notificação corre o risco de não atingir as diretrizes e objetivos da política urbana do município.

## Notas

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

<sup>2</sup> Doutorado em Real Estate and Planning pela Universidade de Reading, Reino Unido.

<sup>3</sup> Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

<sup>4</sup> Imóveis NE: lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado igual a zero; imóveis SU: lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados que apresentem CA inferior ao mínimo (estabelecido pela legislação urbanística); imóveis NU: aqueles com CA utilizado igual ou superior ao CA mínimo e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto; no caso de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% dentre elas, também pelo prazo de um ano (SÃO PAULO, 2014).

<sup>5</sup> De acordo com as disposições do art. 45 do PDE/2014.

<sup>6</sup> A principal fonte de informação consistiu na listagem denominada “FUPAM/Cohab”, elaborada por meio de um levantamento contratado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) e realizado pela Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), vinculada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), em 2009, para identificar imóveis ociosos que poderiam ser transformados em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) e/ou Habitação de Mercado Popular (HMP). O estudo identificou 221 edifícios nessa condição na área central (DENALDI et al., 2015).

<sup>7</sup> EETU: áreas definidas por faixas de influência do sistema estrutural da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade. Na área de estudo, destacam-se: (i) os EETU já existentes, como o EETU ao longo da Linha 2 – Verde e Linha 3 – Vermelha do metrô, além do corredor de ônibus da Avenida 9 de Julho; (ii) a ativação, em 2016, do EETU referente à Linha 6 – Laranja do Metrô, e (iii) a presença dos EETU Previstos, referentes à implantação de Corredor de ônibus Celso Garcia – Trecho 1 e Estações de metrô da Linha 2 – Verde (conexão Vila Prudente-Penha).

<sup>8</sup> Dados municipais oficiais, como denúncias de foco de dengue (Secretaria de Saúde); dados de institutos de pesquisas: taxa de vacância sobre os domicílios particulares fechados (IBGE); e dados de concessionárias de serviços essenciais: desligamento e consumo mínimo da rede de abastecimento de água da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

<sup>9</sup> A seleção de quadras teve como ponto de partida a estimativa de quadras a vistoriar, que foi calculada considerando-se o tamanho da equipe alocada (oito pesquisadoras), o tempo médio das vistorias remotas, bem como o prazo para realização do levantamento de campo (seis semanas).

<sup>10</sup> No caso dos imóveis NE/SU, a finalidade principal das vistorias foi checar a potencial ociosidade de um conjunto de 209 imóveis inicialmente identificados como NE/SU. Já no caso dos NU, os imóveis foram prospectados e identificados a partir das vistorias realizadas remotamente nas 538 quadras selecionadas.



<sup>11</sup> No caso dos imóveis NU, o total de 1.265 imóveis corresponde a 1.433 unidades condominiais desagregadas (SQLs).

<sup>12</sup> Para os NE/SU, tipologia de terrenos, e para os NU, tipologia da edificação e estado de conservação dos imóveis.

<sup>13</sup> Em apêndice da publicação, foram registradas imagens representativas das tipologias de edificação, além de mapa com a indicação das quadras vistoriadas e dos imóveis ociosos identificados, nos quinze distritos que compõem a área de estudo.

## Fonte das figuras e tabelas

TABELAS 1 a 4 Elaboração própria.

FIGURAS 1 e 2 Adaptado por Igor Santana (2023) a partir de Royer et al. (2021)

FIGURAS 3 a 22 Royer et al. (2021)

FIGURA 24 Adaptado por Matheus Graciosi (2023) a partir de Royer et al. (2021)

## Referências bibliográficas

BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação**. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 179-208, 2018.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IP TU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Ipea, 2015. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf). Acesso em: 12 ago. 2022.

DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.

FERNANDES, C. N.; FERREIRA, M. A. Ação pública para redução da vacância imobiliária: a implementação de instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo. **Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, Spring Special Issue, p. 157-173, abr. 2021.

FROTA, H. B. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. In: VIEIRA, B. S. (coord.) **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 203-226.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MONTANDON, D. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH, A. (org.). **Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana – uma análise de 15 anos da lei**. São Paulo: Aliança das Cidades, 2016. p. 69-90.

ROYER, L. de O. et al. **Metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos**. São Paulo: Unesco, 2021. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/extensao/metodologia-para-identificacao-de-imoveis-ociosos-passiveis-de-aplicacao-do-instrumento-de-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-pelo-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Geosampa, [2015]. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016a. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/Relatorio\\_CMPU\\_DCFSP.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Relatorio_CMPU_DCFSP.pdf). Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2020 e Plano de Trabalho 2021**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CMPU%202020\\_CEPEUC.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CMPU%202020_CEPEUC.pdf). Acesso em: 12 ago. 2022.

## Legislação Consultada

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 1 ago. 2014.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: Câmara Municipal, 2016b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2016/1640/16402/lei-ordinaria-n-16402-2016-disciplina-o-parcelamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-sao-paulo-de-acordo-com-a-lei-n-16050-de-31-de-julho-de-2014-plano-diretor-estrategico-pde>. Acesso em: 12 abr. 2023.



# Capí

**tulo 4**



# **Prospecção e identificação de imóveis potencialmente não edificados e subutilizados para fins de PEUC**

CAMILA NASTARI<sup>1</sup>

GABRIEL MARQUES<sup>2</sup>

KAI NOGUEIRA<sup>3</sup>

THIAGO JACOVINE<sup>4</sup>

## Introdução

O presente capítulo expõe parte da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), com foco na prospecção e identificação de duas tipologias de imóveis passíveis de PEUC: os Não Edificados (NE) e os Subutilizados (SU), descritos ao longo do texto. Seu desenvolvimento partiu da experiência prévia da Administração de São Paulo, relatada no Capítulo 2, e teve como finalidade atualizar as informações para o ano de 2020 e propor aprimoramentos no processamento e sistematização dos dados.

A prospecção dos imóveis potencialmente ociosos é uma etapa inicial e fundamental para aplicação do PEUC, na medida em que serve tanto para orientar o trabalho de campo (vistorias e outras diligências *in loco*), a partir da análise de dados já existentes sobre as propriedades imobiliárias, como também pode contribuir para a elaboração de estratégias mais amplas de priorização e estabelecimento de critérios de notificação destes imóveis.

No município de São Paulo, uma das principais bases cartográficas utilizadas pela Administração é a base de dados fiscais das propriedades imobiliárias. O histórico Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza (TPCL), conhecido como Base do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou Cadastro Fiscal, encontra-se disponível com acesso livre na plataforma do GeoSampa (SÃO PAULO, 2015). Ele tem servido não apenas para cálculo do recolhimento do IPTU ordinário, como também é a fonte oficial de informação que sistematiza a situação dos lotes e suas respectivas edificações na área urbana da cidade.

De acordo com o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 (PDE/2014), os imóveis NE são caracterizados por lotes e glebas com área

superior a 500m<sup>2</sup>, cujo coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado seja igual a zero. Isto é, são aqueles imóveis que não possuem nenhuma edificação, reconhecidos como lotes vazios. Os imóveis SU, por sua vez, são caracterizados por lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup>, nos quais o CA não atinge um mínimo definido para a zona que se situa (SÃO PAULO, 2014b, arts. 92, 93 e 94). As principais características destas duas tipologias de imóveis, NE e SU, estão baseadas nas informações sobre área de terreno, área construída e CA das propriedades imobiliárias, constantes e/ou oriundas do Cadastro Fiscal. Este mesmo cálculo não pode ser reproduzido para a tipologia de imóveis Não Utilizados (NU), considerando que sua caracterização é distinta e foi objeto de trabalho específico no desenvolvimento da MIPO, a ser detalhado no Capítulo 5. Para a prospecção dos imóveis NE/SU, além do processamento dos dados do Cadastro Fiscal, foram realizados outros cruzamentos de informações, de forma a fazer uso de novas fontes de dados oriundas de sensoriamento remoto, como a tecnologia de varredura *Light Detection and Ranging* (LIDAR), adquirida em 2017 pela prefeitura e disponibilizada na plataforma do GeoSampa.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução, que refletem as principais etapas realizadas na metodologia de identificação dos imóveis NE/SU. A primeira delas apresenta a preparação, o detalhamento da extração, o processamento e tratamento dos dados do TPCL. A segunda seção descreve o confronto destes resultados com as informações do LIDAR, como uma segunda forma de checagem prévia às vistorias dos imóveis ociosos. Por fim, a última seção visa discutir os avanços e desafios ainda presentes nesta metodologia para futuras atualizações e possíveis extrapolações para outras áreas da cidade.

## **Preparação e processamento dos dados do Cadastro Fiscal para os imóveis NE/SU**

### **Extração dos dados do Cadastro Fiscal e cálculo do CA mínimo para área de estudo**

Como mencionado, a preparação da base de dados se inicia a partir do Cadastro Fiscal (TPCL), gerido pela Secretaria Municipal da Fazenda. Ele consolida a base fiscal de imóveis no município de São Paulo para controle e cobrança do IPTU ordinário e possui como unidade de registro os lotes fiscais da cidade. Cada lote fiscal é aqui entendido como a unidade imobiliária passível de cobrança de IPTU, podendo constar uma ou mais unidades no limite do mesmo terreno. Cada unidade fiscal do TPCL é identificada a partir do código Setor-Quadra-Lote (SQL), comumente conhecido como “número de contribuinte”. O SQL é composto por onze dígitos: os três primeiros referem-se ao setor fiscal; os três seguintes, à quadra fiscal; quatro identificando o lote; e o último é o dígito. O SQL é expresso pelo seguinte código, a título de exemplo: 999.999.9999-9. É importante destacar que, nos casos em que há mais de uma unidade imobiliária no mesmo terreno, como a presença de uma unidade condominial (por exemplo, os imóveis condominiais), foi considerado como código de identificação o seu Setor-Quadra-Condomínio mais o dígito verificador (SQCD).

O processo de espacialização da base do TPCL foi realizado a partir da conjugação desta base com a camada *shapefile* que contém o desenho dos lotes municipais, disponível no GeoSampa e que tem como fonte o Mapa Digital da Cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2015). Assim, a unidade básica dos imóveis NE/SU são os lotes fiscais, que possuem na base de dados informações importantes, como o nome do contribuinte, número do condomínio (utilizado no caso dos imóveis condominiais), nome do logradouro,

número do imóvel, área do terreno, área construída, área ocupada, entre outras.

O primeiro passo foi a extração dos lotes fiscais da área de estudo, a partir da identificação dos Setores<sup>5</sup> e Quadras fiscais que compõem os perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca – incluída a Operação Urbana Centro – e da Operação Urbana Consorciada Água Branca. A identificação destes Setores e Quadras é feita a partir do cruzamento espacial dos limites administrativos das Subprefeituras e Distritos respectivos, e dos limites das Operações Urbanas.

O segundo passo consistiu na atribuição do CA mínimo para os setores e quadras constantes no perímetro de análise. O CA é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; ou c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado (SÃO PAULO, 2014b). Os valores de CA mínimo variam conforme as Macroáreas e as Áreas de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), de acordo com o PDE/2014. Para a área de estudo, constam as definições descritas no QUADRO 1.

Finalizado o processo de preparação da base de dados, inicia-se a fase de manipulação dos dados filtrados para a identificação dos imóveis NE/SU, sendo que, a partir desta etapa, a metodologia segue procedimentos distintos para cada uma das tipologias. A FIGURA 1 ilustra as duas sequências paralelas de processamento dos dados adotadas, de forma detalhada.

### **Processamento dos dados para identificação de imóveis Não Edificados**

Os imóveis NE são definidos, conforme o art. 92 do PDE/2014, como “lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados),

Macrozonas	Macroáreas	CA mínimo
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)	0,5
	Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC)	0,3
	- EETU <i>em</i> MUC	0,5
	Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU)	0,3
	- EETU <i>em</i> MQU	0,5

QUADRO 1  
Coeficientes de aproveitamento mínimos na área de estudo

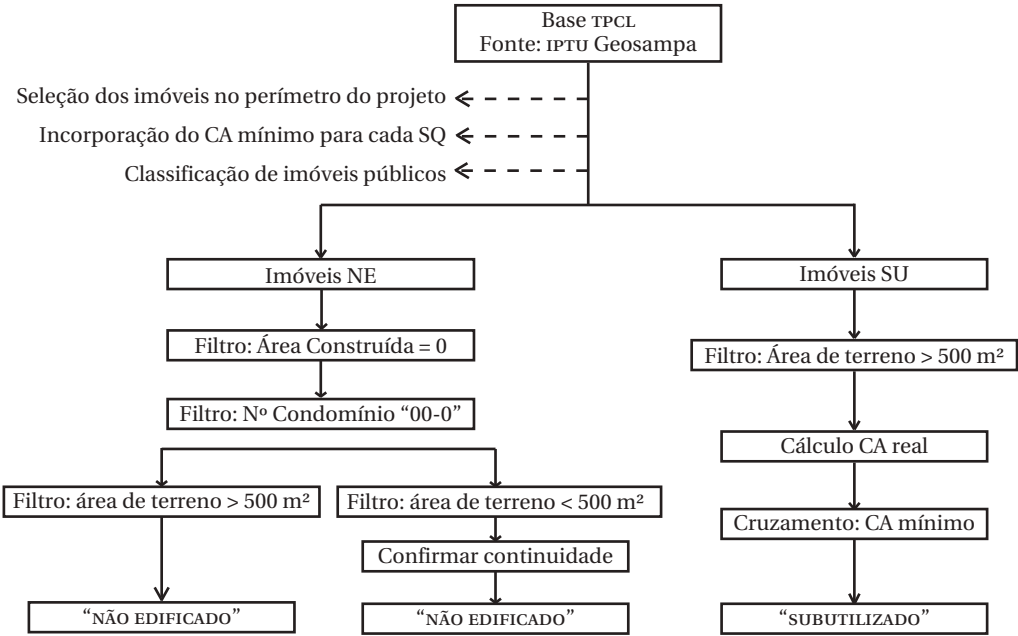


FIGURA 1  
Diagrama para identificação de imóveis potencialmente Não Edificados e Subutilizados a partir do TPCL



com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a o (zero)” (SÃO PAULO, 2014b). Além disso, a norma define que esta tipologia se estende aos lotes com metragem inferior a 500m<sup>2</sup>, quando: “forem originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 500m<sup>2</sup>” (SÃO PAULO, 2014b). Partindo desta definição, a identificação de imóveis NE envolveu o processamento dos dados em cinco etapas:

- 1) Seleção de lotes fiscais com Área Construída igual a zero metros quadrados;
- 2) Exclusão de lotes fiscais pertencentes a unidades condominiais;
- 3) Seleção dos lotes fiscais com Área de Terreno superior a 500 metros quadrados e classificação direta destes registros como “NÃO EDIFICADO”;
- 4) Filtragem de lotes fiscais com Área de Terreno inferior a 500 metros quadrados para checagem de contiguidade entre lotes de mesma titularidade (com o mesmo Nome de Contribuinte), classificando-os como “NÃO EDIFICADO”; e
- 5) Verificação de contiguidade entre lotes fiscais de mesma titularidade (com o mesmo Nome de contribuinte) e a somatória da Área de Terreno superior a 500 metros quadrados, com lotes de área inferior a 500 metros quadrados, classificando-os como “NÃO EDIFICADO”.

A checagem da contiguidade dos lotes fiscais NE de mesma titularidade foi realizada manualmente, uma vez que a descrição do nome do contribuinte pode variar na base do TPCL, como “Limitada” e “LTDA”, “S/A” e “SA”, por exemplo. Para isso, ordenou-se a coluna “Nome do Contribuinte” alfabeticamente e as ocorrências repetidas eram confirmadas com a averiguação entre Setor e Quadras Fiscais com o Logradouro completo (nome e número do logradouro). Em alguns casos, foi ainda necessário confirmar

a contiguidade de imóveis usando as plataformas GeoSampa e Google Maps, observando se de fato os lotes tratavam de unidades vizinhas dentro da quadra e se não havia, de fato, área construída no imóvel, dado que a contiguidade não se aplica em casos de imóveis SU<sup>6</sup>. A FIGURA 2 ilustra os possíveis casos de imóveis NE, incluindo as situações (2 e 3) de contiguidade.

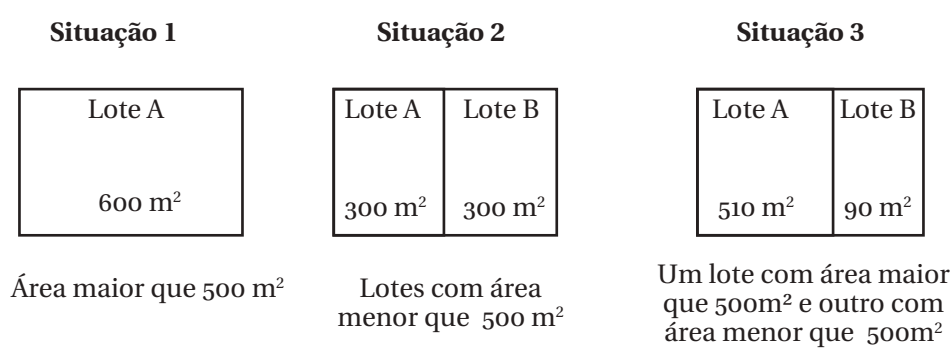
Os lotes fiscais com área inferior a 500 metros quadrados, com área construída igual a zero metros quadrados e sem contiguidade de mesma titularidade foram classificados como não notificáveis devido à sua Área de Terreno ser inferior ao recorte mínimo legal.

Ao final, foi identificado um conjunto de 985 imóveis classificados como “NÃO EDIFICADO”. Deste total, 22 lotes fiscais não foram localizados na base geoespacializada por corresponderem a lotes em processo de atualização cadastral pela Secretaria Municipal da Fazenda.

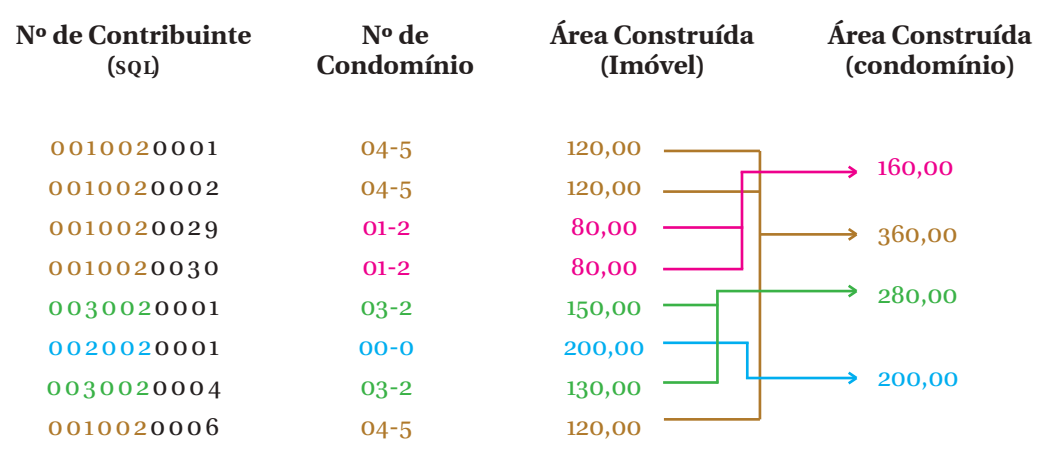
### **Processamento dos dados para identificação de imóveis Subutilizados**

Os imóveis SU são caracterizados, conforme o art. 93 do PDE/2014, como “lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> que apresentem CA inferior ao mínimo definido nos QUADROS 2 e 2A anexos à Lei” (SÃO PAULO, 2014b). Como apresentado anteriormente, o cálculo dos coeficientes de aproveitamentos mínimos foi realizado na preparação da base de dados para toda a área de estudo, considerando os valores do CA mínimo constantes no QUADRO 1. A partir daí, a identificação de imóveis SU envolveu o processamento dos dados em três etapas:

- 1) Seleção de lotes fiscais com Área de Terreno superior a 500 metros quadrados e Área Construída diferente de zero metros quadrados;
- 2) Cálculo do CA real para cada lote fiscal; e
- 3) Seleção dos imóveis que não atingiram o CA mínimo, classificando-os como “SUBUTILIZADO”.



**FIGURA 2**  
Possíveis situações de imóveis NE e de contiguidade de mesma titularidade



**FIGURA 3**  
Ilustração da fórmula para cálculo das áreas construídas dentro de cada sqcd

Na base TPCL, o dado relativo à Área Construída refere-se apenas àquela unidade imobiliária específica sem contabilizar, por exemplo, a Área Construída total da edificação de uma unidade condominial. Para o cálculo do CA real da edificação, faz-se necessário considerar a somatória de todas as Áreas Construídas para o conjunto de imóveis que compõem um determinado condomínio. Utilizando as variáveis “Número do Condomínio”, “Quadra Fiscal” e “Área Construída”, foi aplicada uma fórmula de soma condicional no programa editor de planilhas, com o objetivo de somar todas as áreas cons-

truídas dentro de cada sqcd, em cada uma das quadras fiscais da área de estudo (FIGURA 3). Esta regra pode ser replicada em outras áreas do município. Tal fórmula baseia-se nas colunas Setor e Quadra de sqi e no Número do Condomínio. É importante ressaltar que este procedimento se aplica apenas para unidades condominiais (com o campo “Número do Condomínio” diferente de “00-0”), uma vez que, para lotes em unidades imobiliárias únicas – ou seja, não condominiais –, o CA real é calculado usando a área construída indicada no TPCL. A Figura 3 ilustra o procedimento descrito.

O PDE/2014 estipula que a definição do CA deve ser obtida por meio da relação entre a “área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote” (SÃO PAULO, 2014b). A utilização do TPCL, contudo, não permite aferir a área não computável dos lotes fiscais. Logo, para o presente estudo, o CA foi computado a partir da relação simples entre a Área Construída e a Área do Terreno.

Foram selecionados, inicialmente, os lotes fiscais em que o resultado do CA real resultou inferior ao CA mínimo da quadra analisada, que pode ser de 0,3 ou 0,5, de acordo com o Quadro 1. A partir deste conjunto identificado, foi feita a verificação dos casos de exceção a essa regra, por tratar-se de lotes pertencentes a unidades condominiais, como, por exemplo, o conjunto de vagas de garagens descobertas no piso térreo de condomínios residenciais. Estes casos foram excluídos da listagem em função do Número de Condomínio constar como diferente de “oo-o”. Estas ocorrências representaram menos de 2% de toda a seleção e indicam que o universo de lotes fiscais identificados como SU constitui-se apenas de imóveis não condominiais, tal como inicialmente esperado. Como a área de estudo corresponde à região central da cidade, vale ressaltar que essa exclusão de imóveis condominiais pode não se aplicar em áreas onde a verticalização é menos densa, nas quais haja a possibilidade de que unidades condominiais não atinjam o CA mínimo definido pelo PDE/2014 e caiba avaliação sobre a pertinência de aplicação do PEUC.

Ao final, foi identificado um conjunto de 915 lotes fiscais classificados como “SUBUTILIZADO”. Deste total, nove lotes fiscais não foram localizados na base geoespacializada por corresponderem a lotes em processo de atualização cadastral pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Os parâmetros de classificação, definidos em lei, devem ser obedecidos e explicitados na de-

cisão sobre o enquadramento destas tipologias ociosas. Assim, informações constantes no TPCL sobre a dimensão, a localização, a área construída e a área de terreno foram essenciais para identificação dos NE/SU.

### **Exclusão dos registros em que não há incidência de PEUC**

Seguindo as orientações estabelecidas pela legislação municipal de São Paulo, além dos parâmetros para enquadramento dos imóveis na condição de NE e SU, estão previstos critérios de exclusão de imóveis da incidência de PEUC.

São diversas as situações em que não se aplica o instrumento, decorrentes da titularidade do imóvel, do uso do imóvel, do tipo de zona, área específica e outros, de acordo com o art. 94 da Lei nº 16.050/2014 (SÃO PAULO, 2014b) e com o art. 6º do Decreto nº 55.638/2014 (SÃO PAULO, 2014a). A partir do cruzamento das diversas camadas de informações disponíveis no GeoSampa, foi possível subtrair os lotes fiscais que possuíam associação direta com os casos de exceção constantes nas normas. O Quadro 2 sintetiza as situações que foram consideradas nesta filtragem, a partir da comparação entre as exceções previstas (primeira coluna) e as camadas de dados utilizadas (segunda coluna) e disponíveis para consulta.

O objetivo desta filtragem foi aprimorar o processamento de dados, excluindo previamente os casos de exceção que muitas vezes seriam rastreados após a análise do imóvel pelo órgão competente ou no momento do trabalho de vistoria. Outros casos de exceção para os quais não havia informação sistematizada e/ou disponível foram desconsiderados pela impossibilidade de cruzamento dos dados<sup>7</sup>.

Além destes casos de exclusão, foram subtraídos os registros de imóveis de titularidade do Poder Público, uma vez que estes imóveis não são pas-

<b>CrITÉrios de exclusão conforme legislação</b>	<b>Camadas de informações utilizadas do GeoSampa e de outras fontes municipais</b>
<p>PDE/2014, art. 94, inciso I – abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos;</p> <p>Decreto nº 55.638/2014, art. 6º:</p> <p>iv – depósitos de material de construção a céu aberto;</p> <p>v – depósitos de material para reciclagem;</p> <p>viii – linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, antenas e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;</p> <p>ix – estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto;</p> <p>xi – áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemelhados;</p>	<p>Atividades que não demandam edificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centrais de coleta de materiais recicláveis</li> <li>- Ecopontos</li> <li>- Linhas de alta tensão</li> <li>- Torres de alta tensão</li> <li>- Estações de água, esgoto e reservatórios para controle de cheias</li> <li>- Trilhos – Linhas de trem da Companhia de Trens Metropolitanos (CPTM)</li> </ul> <p>Equipamentos públicos e privados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de esporte, clubes da comunidade e estádios</li> <li>- Parques municipais urbanos e lineares</li> <li>- Cemitérios</li> </ul>
<p>PDE/2014, art. 94, Inciso II – integrem o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres;</p>	<p>Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres</p>
<p>PDE/2014, art. 94, Inciso III – forem classificados como ZEPEC;</p>	<p>Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) conforme LPUOS/2016</p>
<p>PDE/2014, art. 94, Inciso IV – estejam nestas condições devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem;</p> <p>Decreto nº 55.638/2014 art. 6º Inciso II – declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação;</p>	<p>Decretos de Declaração de Interesse Social para Desapropriação (DIS) e os Decretos de Declaração de Utilidade Pública para Desapropriação (DUP)</p>

#### QUADRO 2

CrITÉrios de exclusão de NE/SU da incidência de PEUC utilizados na MIPO



síveis de aplicação do PEUC e sucedâneos. Para isso, foram excluídos os registros dos lotes fiscais com “nomes de contribuintes” definidos como Município, Estado e União constantes do Cadastro Fiscal<sup>8</sup>, e as áreas municipais públicas e cedidas.

Outras duas filtragens realizadas para identificação dos imóveis NE/SU foram: (i) exclusão dos lotes definidos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 1, considerando que são áreas caracterizadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares e, portanto, possuem algum tipo de edificação, ainda que informal; e (ii) exclusão dos lotes já notificados para fins de PEUC entre os anos de 2014 e 2020.

Ao final destes processamentos e filtragens, chegou-se a um primeiro conjunto de lotes fiscais com potencial ociosidade do tipo NE/SU. De um total de 1.900 lotes identificados no primeiro momento, foram excluídos 459 lotes a partir dos filtros descritos anteriormente, mais 31 casos em que não foi possível identificar o registro espacial (22 NE e 9 SU), totalizando, assim, 700 imóveis potencialmente NE e 710 imóveis potencialmente SU, que, juntos, somaram 1.410 lotes fiscais.

### **Verificação com LiDAR**

Conforme já mencionado, o procedimento para a identificação e classificação dos imóveis NE e SU depende de uma base como a do TPCL. A existência desta, contudo, não garante que os resultados obtidos por meio da estratégia proposta sejam os mais satisfatórios – cite-se, por exemplo, a desatualização da base de dados como um possível problema.

Seria possível, então, pensar em formas alternativas ou complementares para avaliar e, eventualmente, refinar os resultados obtidos nas etapas anteriores? Tomando como base esse questionamento, a seguir é exposto um possível

caminho para essa checagem. De caráter exploratório, o procedimento proposto baseia-se em dados de sensoriamento remoto, com destaque para o LiDAR.

### **Histórico e características do LiDAR**

Amplamente conhecida por seu acrônimo “LiDAR”, a tecnologia *Light Detection and Range* consiste, fundamentalmente, em determinar a distância entre um dispositivo, cuja posição no espaço e tempo é conhecida, e a superfície/objeto de interesse. Para isso, um sensor, que possui um sistema de navegação acoplado e permite a determinação precisa de sua localização, emite pulsos de laser<sup>9</sup> enquanto percorre uma área pré-definida. A localização e o tempo decorrido entre a emissão do pulso e o retorno deste ao sensor vão, então, sendo registrados. Como resultado, é gerado um conjunto de pontos georreferenciados (nuvem de pontos) com informações sobre a altura e a localização. Assim, além de permitirem uma representação tridimensional do espaço, esses dados dão suporte à geração de diversas informações e produtos – como Modelos Digitais de Terreno (MDT) e de Superfície (MDS).

Os primeiros usos do LiDAR remontam à década de 1960 e estavam atrelados a fins militares e de segurança nacional. A geração de dados de posicionamento (horizontais e verticais) precisos e com alta resolução espacial, aliada a avanços tecnológicos e redução de custos, vem, contudo, resultando em um uso crescente e cada vez mais diversificado dessa tecnologia. Celulares, carros e sistemas embarcados em aeronaves voltados ao imageamento para a cobertura da terra são alguns dos exemplos.

As características citadas (alta precisão, resolução espacial, geração ativa dos dados etc.) abrem possibilidades interessantes para o campo do planejamento e gestão do território, e a presen-

te proposta atesta isso. Graças à existência e ao acesso público a um levantamento realizado em 2017 para todo o município de São Paulo, os dados do LiDAR disponíveis abriram novas perspectivas (e oportunidades) para o estudo. Logo, como forma de testar e explorar possibilidades, o LiDAR foi incorporado à MIPO. Mais especificamente, propõe-se o estabelecimento de uma rotina de checagem (e eventual refinamento) dos resultados obtidos a partir do cadastro fiscal municipal de São Paulo (TPCL) para a identificação de imóveis ociosos (NE e SU), conforme exposto nas seções anteriores.

### **Incorporando o LiDAR à MIPO**

A concepção do procedimento de checagem proposto é simples: comparar dois conjuntos de dados, um referente (i) à identificação de imóveis potencialmente ociosos NE e SU, gerados a partir dos dados do cadastro fiscal (TPCL) de 2020, e outro, (ii) aos dados do LiDAR, que podem ser acessados por meio do portal GeoSampa. Espera-se, assim, que a condição inicialmente conhecida dos lotes NE e SU possa ser analisada a partir de uma nova perspectiva ou lente, criando-se subsídios para a manutenção ou eventual ajuste dessa classificação.

No caso dos dados gerados a partir do TPCL, o quadro sobre os imóveis NE e SU é conhecido. A partir do procedimento exposto nas seções anteriores, foram identificados 700 imóveis NE e 710 SU. Ou seja, dos 118.189 lotes da área de estudo<sup>10</sup>, o universo inicial de checagem é de 1.410 imóveis. Já para o caso do LiDAR, esse quadro ainda precisa ser gerado.

A obtenção dos dados brutos do LiDAR pode ser realizada por meio do portal GeoSampa, de acesso público, mantido pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Esse mesmo portal permite que alguns tipos de manipulações e visualizações possam ser feitas antes da aquisição do dado. No

presente caso, dada a sensibilidade que os dados referentes ao cômputo de áreas (seja das edificações, seja dos lotes) possuem para análises e medidas fiscais, a busca pela maior assertividade possível, bem como o caráter exploratório do procedimento em questão, optou-se por utilizar os dados processados e checados pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), a pedido da Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo (SMUL), para o presente trabalho.

Composto por variáveis que permitem a localização e a integração do lote com outras bases – a partir da informação sobre o Setor, Quadra, Lote (SQL) –, bem como pelos dados referentes à área construída do imóvel e à área ocupada pela construção (extraídos diretamente do LiDAR), o conjunto de dados inicialmente disponibilizado pela SMF possuía 3.949 lotes. Destes, 256 estavam localizados dentro da área de estudo (Subprefeituras da Sé e da Mooca e a Operação Urbana Consorciada Água Branca, inserida na Subprefeitura da Lapa). Tais dados compõem, portanto, o universo inicial de interesse do procedimento proposto.

Definidos os dois grupos de dados (TPCL e LiDAR), o próximo passo realizado diz respeito ao confronto entre as bases. A ideia, nesta etapa, foi selecionar apenas os casos comuns (lotes) de ambas as bases, uma vez que os dados processados e disponibilizados pela SMF não abrangiam a totalidade da área de estudo. Para isso, utilizou-se o código SQL de cada lote para os procedimentos de seleção e integração. Ou seja, partindo-se da base dos imóveis ociosos NE e SU (1.410 lotes), buscou-se identificar quais eram os lotes que também estavam presentes na base dos dados de referência do LiDAR (256 lotes). Como resultado, 36 casos comuns (e suas variáveis) foram encontrados. Os demais 1.374 imóveis mantiveram, por sua vez, a mesma classificação produzida a partir dos dados do TPCL.

A próxima etapa consistiu na comparação entre a condição inicial dos lotes NE e SU (TPCL) e aquela que se pode obter a partir dos dados processados do LIDAR. Como forma de retratar a condição dos lotes a partir dos dados do LIDAR, computou-se o CA LIDAR. À luz do que preconiza a legislação, esta variável é definida a partir da relação entre a área construída do lote (AC) – originalmente vinculada à base do LIDAR – e a área do terreno (AT) – vinculada ao TPCL – e diz respeito às características físicas do imóvel encontradas no território, em 2017, como se vê no QUADRO 3.

Computado o CA a partir do LIDAR (CA LIDAR), essa informação foi comparada ao CA mínimo definido pela legislação (CA Legislação, Quadro 1). Caso o CA LIDAR encontrado fosse igual a zero<sup>11</sup>, o dado indicaria a condição de imóvel NE. Por sua vez, se o CA LIDAR fosse maior do que zero, mas estivesse abaixo do CA Legislação, a condição resultante seria a de subutilização (SU). Por fim, se o CA LIDAR estivesse acima do CA Legislação, o lote não apresentaria nenhuma das duas condições de ociosidade aqui analisadas – o que não significa, porém, que ele não possa ser identificado como um imóvel Não Utilizado.

O Quadro 4 sintetiza essa proposta de classificação, e o procedimento adotado é ilustrado na FIGURA 4. Os resultados, por sua vez, serão abordados na seção seguinte.

Vale notar que uma “etapa complementar”, também baseada em dados gerados por meio de sensoriamento remoto, foi realizada e somada ao processo de checagem do TPCL. Mais especificamente, foram utilizados o mosaico de ortofotos do Projeto Mapeamento Digital – que se refere ao ano de 2017, abrange todo o município de São Paulo e pode ser acessado pelo portal GeoSampa – e as imagens de satélite disponibilizadas pelo Google, que também formam um mosaico e podem ser acessadas pela internet ou

programas específicos, como o Google Earth e outros softwares/aplicativos<sup>12</sup>.

No caso das ortofotos, o uso se deu de duas formas distintas: i) como ponto de partida para o procedimento de verificação dos dados existentes, buscando-se estabelecer uma aproximação visual inicial do lote e seu contexto; e ii) como forma de checagem daquilo que se obteve com o LIDAR, dirimindo eventuais dúvidas e/ou confirmando questões que seriam observadas em etapas posteriores da MIPPO (como no levantamento de campo).

Já no caso do uso de imagens de satélite de alta resolução espacial, em que pesem as diferenças existentes, o papel cumprido pelas imagens do Google é similar ao do mosaico de ortofotos. Há aqui, contudo, uma diferença importante: a possibilidade de se acessarem imagens mais recentes, o que permite que se retrate, visualmente, um quadro mais próximo do atual.

Com isso, possíveis alterações no território que tenham ocorrido entre os levantamentos das ortofotos e do LIDAR (ambos de 2017) e o da imagem de satélite (em 2020) poderiam ser detectadas. Dito de outra forma, as imagens de alta resolução mais recentes possibilitam uma atualização temporal do quadro analisado, fator que também foi levado em consideração no processo de checagem. A análise realizada pode ser exemplificada e ilustrada a partir de uma das fichas elaboradas na análise, constante no Apêndice 1 deste capítulo.

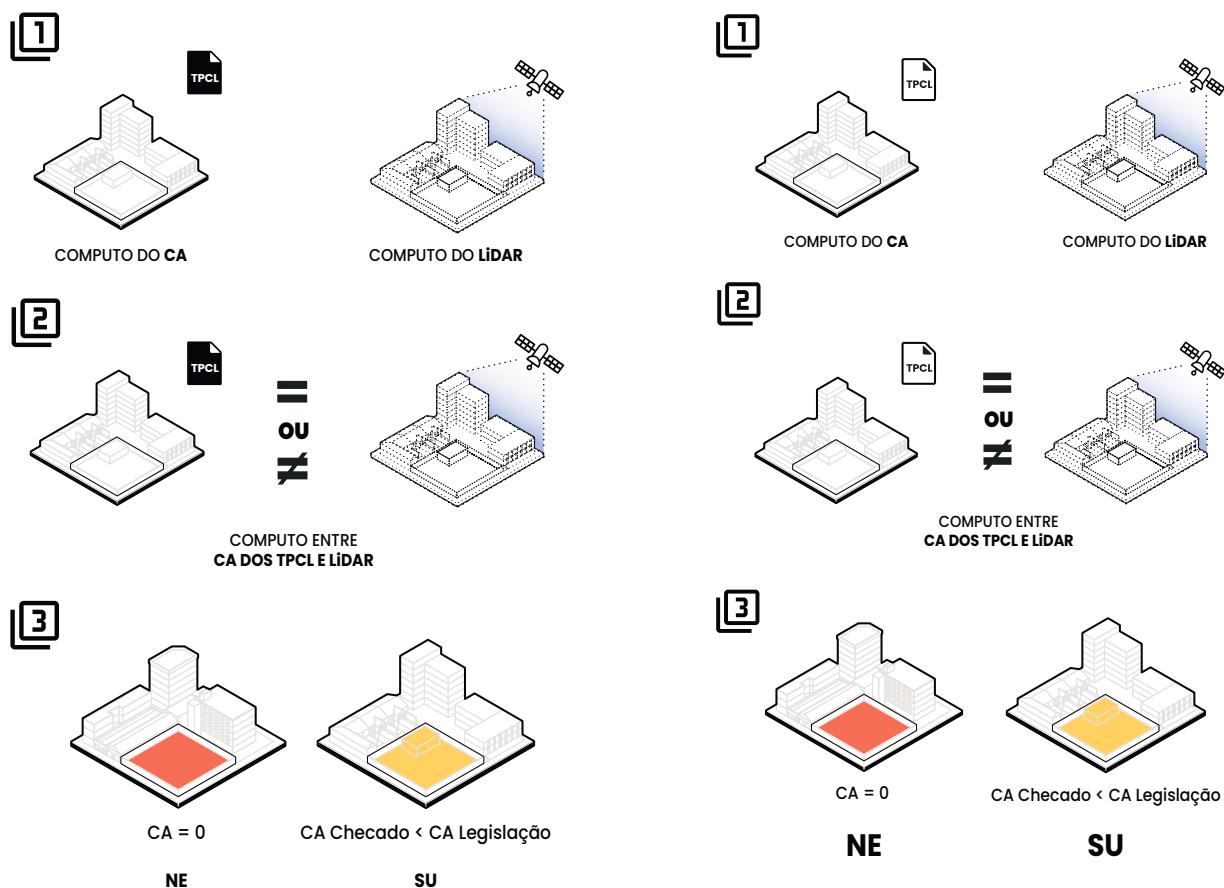
**CA LiDAR = Área Construída Atualizada (AC LiDAR) / Área do Terreno do TPCL (AT)**

QUADRO 3  
Descrição do cálculo do CA LiDAR

Critérios de classificação	Condição do lote
CA LiDAR = 0	Não Edificado
CA LiDAR > 0 e CA LiDAR < CA Legislação	Subutilizado
CA LiDAR > CA Legislação	Outra condição

QUADRO 4  
Critérios para verificação e enquadramento dos casos a partir do LiDAR e da Legislação.

FIGURA 4  
Procedimento de checagem dos imóveis  
Não Edificados (NE) e Subutilizados  
(SU) a partir do TPCL e LiDAR.





**Resultados do LiDAR e outras fontes remotas**

De forma a congregar em um mesmo espaço os dados sobre os imóveis NE e SU do TPCL e do LiDAR, permitindo uma melhor visualização e análise de ambos os procedimentos, a Tabela 1 reúne informações (em números absolutos) sobre as condições dos lotes comuns a ambas as bases. O objetivo é verificar se a classificação obtida por meio dos dados do TPCL se mantém ou é alterada a partir da checagem proposta com o LiDAR.

Como pode ser observado na segunda coluna da Tabela 1, dos 36 lotes em comum, de acordo com os dados do TPCL, quatro foram classificados como NE e 32 como SU. Os dados do LiDAR, corroborados pelas ortofotos e imagens de satélite de alta resolução, indicam, porém, que todos os lotes possuem alguma edificação. Logo, nenhum dos 36 lotes seriam classificados como imóveis NE, conforme indicam os dados da terceira coluna.

O conjunto de lotes SU, anteriormente composto por 32 unidades, passaria a contar com quatro após o processo de checagem. Isso porque, a partir dos dados do LiDAR, foi possível verificar

que os 28 lotes restantes apresentam edificação e CA mínimo acima do previsto pela legislação. Essa situação também foi encontrada para os quatro lotes inicialmente identificados como NE por meio da base do TPCL.

É possível notar, assim, que a inclusão de uma etapa e/ou procedimento de checagem remota pode oferecer subsídios relevantes dentro de uma estratégia de definição de imóveis ociosos NE e SU. Mais: a conjunção de fontes remotas distintas, quando existentes, torna a análise mais robusta e precisa. Observando-se o caso presente, enquanto as fontes de sensoriamento remoto mais tradicionais, como as ortofotos e imagens de satélite, permitem verificar a existência ou não de imóveis em um lote – incluindo, aqui, a variação temporal entre as imagens, a depender da fonte utilizada –, os dados do LiDAR, a partir do seu processamento para a extração do CA, possibilitaram que um novo passo pudesse ser dado. E é da conjunção destas fontes que um quadro mais amplo pode ser definido e confrontado com aquele que provém da análise do TPCL. A distribuição espacial dos imóveis ociosos NE e SU identificados por meio do TPCL, e posteriormente checados pelo LiDAR e outras fontes remotas, é exposta na FIGURA 5.

<b>Condição da edificação</b>	<b>Lotes identificados A partir do TPCL</b>	<b>Lotes identificados A partir do LiDAR</b>	<b>Total de lotes que permanecem na condição prévia</b>
Não Edificado	4	0	0
Subutilizado	32	4	4
Outras condições com CA acima do CA mínimo	0	32	(28)*
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>4</b>

TABELA 1  
Comparação entre os resultados obtidos a partir do TPCL e do LiDAR  
\*Total de lotes que saem da condição prévia.

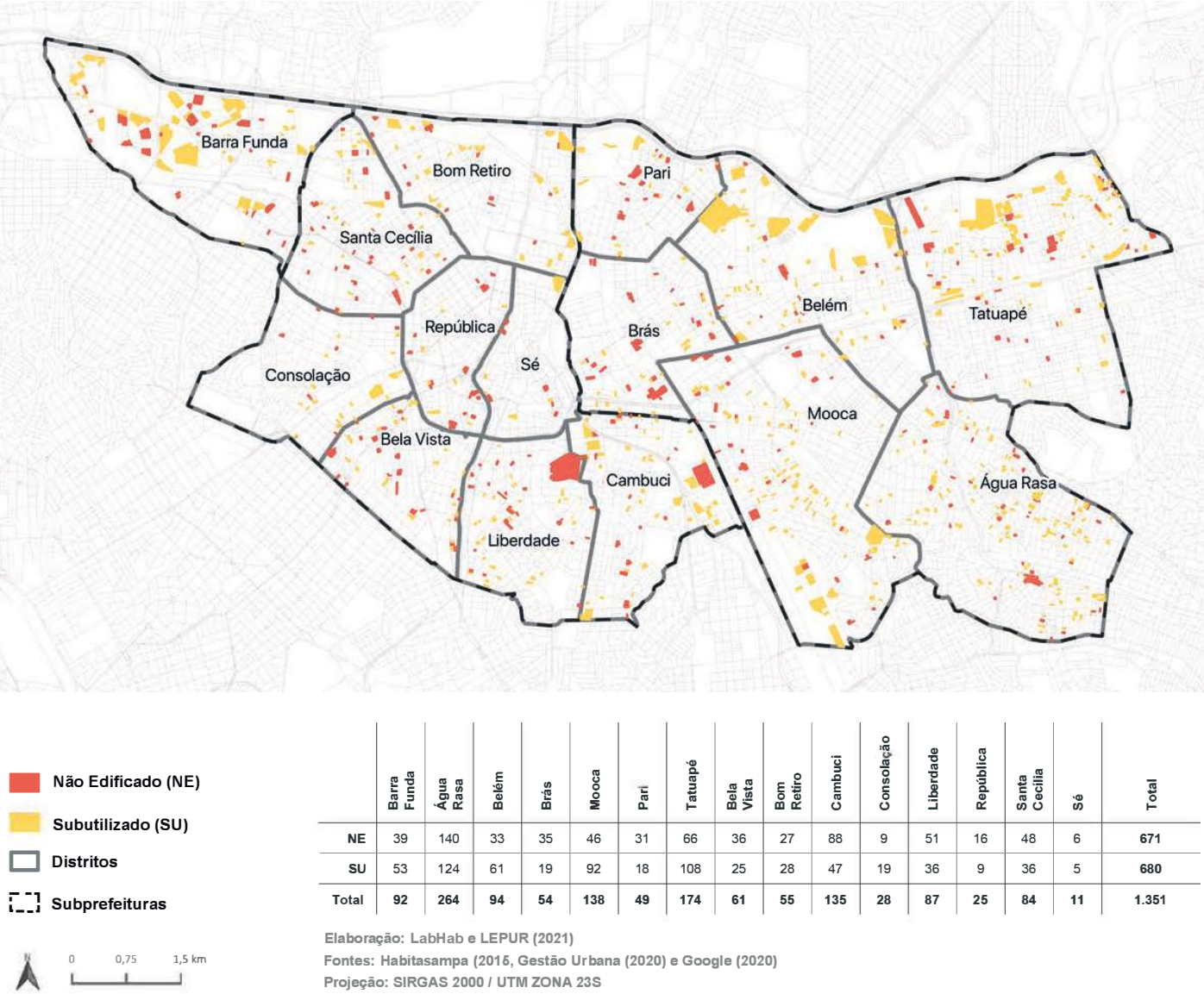


FIGURA 5  
Distribuição dos imóveis Não Edificados (NE) e Subutilizados (SU) após checagem com fontes de dados remotas

## **Avanços do LiDAR para identificação de imóveis NE/SU**

Diante da relevância do TPCL para o processo de identificação dos imóveis NE/SU, fontes alternativas de dados secundários para avaliar e/ou refinar o procedimento de classificação adotado foram investigadas. Em caráter exploratório, note-se que essa busca procurou evidenciar elementos para eventuais aprimoramentos. Nesse sentido, os esforços realizados se centraram em dados de sensoriamento remoto disponíveis para o município de São Paulo, com destaque para o LiDAR.

Ao emitir centenas ou milhares de pulsos de laser em direção a seus alvos (e registrar o seu retorno), a tecnologia do LiDAR gera medidas com alto grau de precisão sobre aquilo que se quer medir, tanto do ponto de vista posicional (localização do objeto) quanto do ponto de vista altimétrico (altura do objeto). Com isso, outras medidas de interesse podem ser geradas, como o volume das construções, por exemplo. Tendo em vista que o cálculo do CA é dado pela relação entre a área construída do imóvel (volume) e a área total do terreno, a incorporação dos dados do LiDAR permitiu que se obtivesse um novo – e preciso – dado sobre a área construída do imóvel. Consequentemente, um segundo CA (CA LiDAR) foi calculado e confrontado com aquele gerado apenas a partir dos dados do TPCL. A condição do imóvel foi, então, mantida ou ajustada, quando necessário.

Como forma de complementar a análise realizada por meio do LiDAR, criou-se um procedimento envolvendo as (i) ortofotos disponíveis no portal GeoSampa para todo o município (2017) e (ii) imagens de satélite recentes (2020 e 2021), de alta resolução espacial e de fácil acesso. Partindo da constatação de que tanto as ortofotos quanto os dados do LiDAR foram produzidos em 2017, ave-

riou-se, inicialmente, se o quadro obtido pelo LiDAR correspondia ao expresso por meio das ortofotos. Finalizado esse passo, procurou-se entender se a dinâmica urbana e imobiliária não teria levado a mudanças nos imóveis analisados com o passar do tempo. Recorreu-se, portanto, à interpretação visual dos imóveis investigados por meio de imagens de satélite recentes (no caso, as disponibilizadas pelo Google). O objetivo, reforce-se, não era mensurar algo, mas constatar se alguma mudança havia ocorrido entre a “fotografia” do LiDAR/ortofoto e aquela obtida a partir da imagem de satélite – demolição de uma edificação, surgimento de uma nova edificação, etc. O que se verificou, ao término do procedimento, é que uma possível limitação dos dados do LiDAR para o cálculo do CA poderia ser enfrentada e avaliada: a desatualização do dado. É possível observar, ainda, que procedimentos como o adotado mostram um potencial que, se devidamente explorado, pode tornar o trabalho mais assertivo e eficiente. Isso porque ele não só possui a capacidade de apontar possíveis desatualizações das bases de dados (como o TPCL), mas também representa um dos caminhos possíveis a serem adotados. Ou seja, a partir do exposto, constata-se que as fontes de dados remotas podem auxiliar a avaliar o dado do TPCL e, consequentemente, a condição de uso ou ociosidade do imóvel, e que, a depender das fontes de sensoriamento remoto utilizadas e das eventuais limitações atreladas às datas de levantamento desses dados, algum procedimento de compatibilização pode ser empregado.

## **Discussão sobre a identificação dos imóveis NE/SU**

O dado cadastral do TPCL, dada a sua natureza fiscal, está disponibilizado de forma desagregada na escala da unidade fiscal do município (o SQL). Já o enquadramento de imóveis NE/SU segue critérios essencialmente urbanísticos, em especial o CA igual a zero (para o caso dos imóveis NE) ou valores inferiores ao mínimo legalmente estabelecido (para os imóveis SU). Um dos avanços da metodologia consistiu, então, na agregação espacial das informações de todas as unidades fiscais localizadas dentro de um mesmo perímetro de lote. Essa operação possibilitou o cômputo de toda a área construída do imóvel, informação essencial para o cálculo do CA real. Ela também permitiu a visualização e o tratamento geoespacial dessas informações.

Note-se que a disponibilidade de outras camadas de dados foi fundamental para o procedimento de identificação dos imóveis NE/SU, uma vez que foram elas que permitiram a filtragem e exclusão de imóveis com algum tipo de restrição à notificação para PEUC, como descrito na legislação. Para além do TPCL, que permite a exclusão dos imóveis públicos (contribuintes Município, Estado e União), merecem destaque as seguintes bases de dados disponíveis no portal do GeoSampa: equipamentos públicos; sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; lotes ocupados por atividades que não demandam edificação, Decreto de Interesse Social e (DIS) e Decreto de Utilidade Pública (DUP); zoneamento municipal – critérios de exclusão de imóveis em Zonas Especiais de Proteção Cultural (ZEPEC) e ZEIS 1; e, por fim, dados abertos sobre o histórico de notificação de imóveis para fins de PEUC, disponibilizados pela Coordenadoria do Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), da Prefeitura de São Paulo. No entan-

to, a base fiscal, ainda que se configure como a principal fonte de informação para aferir imóveis NE/SU, traz limitações da própria natureza do dado pelo seu objetivo tributário e não urbanístico, além de não captar com celeridade as dinâmicas imobiliárias.

Dada a sensibilidade, o tempo de desenvolvimento do atual trabalho e as implicações que o uso dos dados do LIDAR podem acarretar, registre-se que essa etapa deve ser entendida como um passo adicional e exploratório da metodologia. O procedimento sugerido não foi apenas pensado ou especulado enquanto hipótese; foi testado. Com isso, a possibilidade de refinamento dos dados do TPCL (cômputo do CA, por exemplo) pode ser avaliada concretamente, a partir das rotinas, dados e informações gerados – demonstrando, ao fim e ao cabo, o potencial que o LIDAR e outras fontes de sensoriamento remoto podem assumir. Isso posto, nunca é demais lembrar que o procedimento possui um caráter exploratório. O processamento com os dados do LIDAR centrou-se no conjunto de dados oficiais já processados pela Secretaria Municipal da Fazenda. Tendo em vista que esse conjunto não abarcava a totalidade dos imóveis NE/SU identificados, apenas uma parte desses imóveis foi checada – daí a denominação “exploratória”. Reforce-se, porém, que essa limitação não invalida os resultados produzidos a partir do TPCL, apenas abre novas frentes para futuras análises e, se for o caso, ajustes.



## Notas

<sup>1</sup> Pós-doutoranda em Ciências Sociais pela Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

<sup>2</sup> Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

<sup>3</sup> Doutorando em Real Estate and Planning pela Universidade de Reading, Reino Unido.

<sup>4</sup> Doutor em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

<sup>5</sup> Foram extraídos os registros contidos na seguinte sequência de setores fiscais: 001-011; 017-022; 025-035; 038-039; 052-054; 056; 062; 100; 102; 196-197.

<sup>6</sup> Observou-se, durante o processo de verificação da contiguidade, que lotes fiscais enquadrados como NE já haviam sofrido alterações, apresentando construção em curso. Contudo, optou-se por manter tais imóveis na listagem de NE para confirmação de sua condição em etapas futuras de análise.

<sup>7</sup> Os seguintes casos não foram objeto de exclusão: (i) atividades que não necessitam edificação para suas finalidades (I – estações aduaneiras, II – postos de abastecimento de veículos, III – terminais de logística, transportadoras e garagens de veículos de transporte coletivo ou de cargas, VI – indústria de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil, VII – pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres, X – indústrias que utilizem equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemblhados, XI – áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemblhados, XII – hortas urbanas); (ii) lotes fiscais classificados como ZEPAM ou que cumpram função ambiental relevante; (iii) lotes fiscais classificados como tombados, ou que tenham processo de tombamento aberto pelo órgão competente de qualquer ente federativo, ou ainda cujo potencial construtivo tenha sido transferido; (iv) imóveis com impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem (I – pendência judicial, III – impedimentos ao licenciamento de uso, parcelamento ou edificação, por decorrência da legislação urbanística aplicável, e que não possam ser supridos pela ação do proprietário).

<sup>8</sup> Entre eles os contribuintes que constavam com as seguintes denominações: Estado de São Paulo, Governo do Estado de São Paulo, Municipalidade de São Paulo, Município de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo, União.

<sup>9</sup> Assim como nos demais casos do grupo dos sensores remotos ativos, a possibilidade de emitir a própria fonte de luz constitui-se como uma vantagem do LiDAR.

<sup>10</sup> O número referido de lotes aqui utilizado pode variar quando comparado à base disponibilizada publicamente no portal GeoSampa. Isso se deve ao remembramento, desmembramento e outras ações de regulação e licenciamento da prefeitura, que acontecem regularmente e vão sendo atualizadas no portal.

<sup>11</sup> Dado que oscilações pequenas podem ocorrer, uma variação mínima de elevação também pode ser aceita como critério para a identificação da ausência de edificações.

<sup>12</sup> Para o presente trabalho, as imagens de alta resolução utilizadas foram as disponibilizadas pelo Google, por meio do programa Google Earth, e referem-se ao ano de 2020. Uma das vantagens de usar esse software, que é gratuito, diz respeito ao controle da imagem de satélite que se tem acesso. Com ele, é possível saber qual é o ano da imagem, bem como viajar ao longo do tempo pelas imagens captadas e disponibilizadas no acervo digital.

## Fonte dos quadros, figuras e tabelas

FIGURAS 1, 2 e 3 Elaboração própria

FIGURAS 4 e 5 Adaptado por Igor Santana (2023) a partir de Royer et al. (2021)

QUADROS 1 e 4 Elaboração própria a partir de São Paulo (2014b).

QUADRO 2 Elaboração própria a partir de São Paulo (2014a, 2014b).

QUADRO 3 Elaboração própria.

TABELA 1 Elaboração própria.

## Referências bibliográficas

ROYER, L. O. et al. **Metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos**. São Paulo: Unesco, 2021. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/extensao/metodologia-para-identificacao-de-imoveis-ociosos-passiveis-de-aplicacao-do-instrumento-de-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-pelo-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014. Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 205, p. 1, 31 out. 2014a.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 1 ago. 2014b.

SÃO PAULO (Município). **Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Geosampa, [2015]. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 22. ago. 2022.

# Apêndice

Exemplo de ficha com o confronto das  
informações e imagens LiDAR,  
Ortofoto e Imagem de Satélite para a МПР.

SQL analisado	029.083.0043		
Tipologia TPCL	Subutilizado	Tipologia após LiDAR	Outras situações que não NE/SU
Tipo de Uso (TPCL)	Loja	Tipo de padrão da construção (TPCL)	Comercial horizontal – padrão B
Distrito	Belém	CA* mínimo Legislação	0,3
AT** TPCL	692,00	AC*** LiDAR	531,00
CA TPCL	0,246	CA LiDAR	0,767
* CA = Coeficiente de Aproveitamento; ** AT = Área do Terreno (m²); *** AC = Área Construída (m²)			

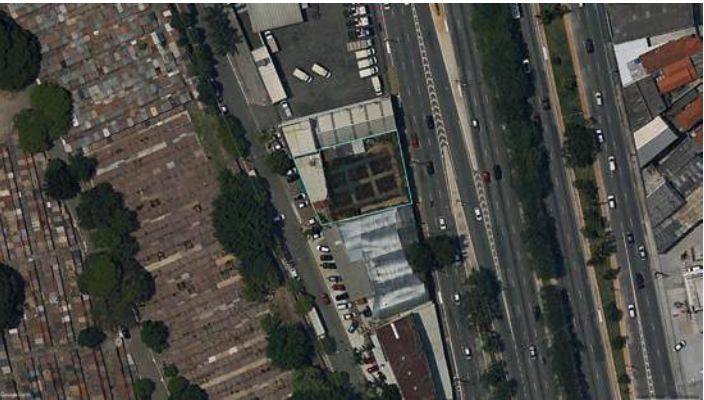


Área selecionada  
(com ortofoto de fundo)

Checagens remotas:



**LiDAR:** Indica existência de edificação (IMAGENS 1 e 2). De acordo com o TPCL, o caso em questão trata-se de uma floricultura.



**Ortofoto e Imagem de Satélite:** Em ambos os casos é possível verificar a presença de edificação.





# Capí

**tulo 5**

# **Prospecção de imóveis não utilizados: desenvolvimento do índice multicritério de ociosidade (IMO)**

CAMILA NASTARI FERNANDES<sup>1</sup>

GABRIEL MARQUES<sup>2</sup>

KAIO NOGUEIRA<sup>3</sup>

THIAGO C. JACOVINE<sup>4</sup>

## Introdução

O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014), seguindo as orientações do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), definiu que a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade contemplaria três tipologias de imóveis, como exposto anteriormente. Entre elas, os imóveis Não Utilizados (NU) foram caracterizados como aqueles imóveis já edificados, com no mínimo 60% da sua área construída (ou das suas unidades condominiais) desocupada há mais de um ano.

Diferentemente das outras duas tipologias apresentadas no Capítulo 4, a tipologia NU não possui uma relação direta com a base de dados fiscais da prefeitura. As informações sobre a área de terreno e a área construída, utilizadas para a definição daquelas tipologias (NE/SU), não são suficientes para capturar estes casos, tornando assim mais complexa a sua aferição antes do trabalho de campo ou vistoria. Além disso, são diversos os fatores ligados à dinâmica urbana e imobiliária que levam ao desuso de um imóvel já construído – como problemas de inventário, normas para preservação, especulação e outros –, para cuja apreensão os dados fiscais não contribuem.

A experiência da gestão municipal indicou que, em 2020, já tinham sido esgotadas as possibilidades de utilização de dados e estudos conhecidos pela prefeitura à identificação de imóveis NU – como foi o caso, por exemplo, do estudo elaborado em 2009 pela Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), contratado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), que objetivava apoiar a implantação de unidades habitacionais no centro da cidade, baseando-se no aproveitamento de edifícios vazios naquela região.

Tendo isso em vista, uma das principais justificativas do termo de referência que embasou a

contratação deste estudo técnico pela Prefeitura de São Paulo foi justamente avançar na metodologia de identificação dos imóveis NU, de forma a contemplar um diagnóstico mais amplo (que fosse além dos limites da área do centro histórico) e atualizado para captar a presença de imóveis NU na área de estudo estabelecida. Nesse sentido, em se tratando de um fenômeno mais complexo e mandatório para aplicação do PEUC em São Paulo, a equipe de pesquisadores do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (Lepur/PPGPGT-UFABC) e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab/FAUUSP) optou pela criação de um índice multicriterial e intraurbano, denominado Índice Multicritério de Ociosidade (IMO).

O desenvolvimento de um índice específico voltado para a identificação da ociosidade potencial da tipologia NU se baseou em duas premissas principais. A primeira delas teve como diretriz incorporar diferentes tipos de conhecimento, saberes e experiências de diversos profissionais e especialistas envolvidos com a aplicação do PEUC em São Paulo. A segunda premissa, calçada no entendimento de que a ociosidade seria melhor retratada a partir de uma perspectiva multidimensional, buscou explorar novas e diferentes variáveis para tratar deste fenômeno, integradas a partir de um indicador sintético. Dessa forma, o instrumento seria mais rico e, possivelmente, mais assertivo, uma vez que pesos diferentes poderiam ser adotados para cada dado conforme a relação mais direta (ou não) com a ociosidade imobiliária.

Este capítulo está organizado em três seções, além desta introdução, que descreve o passo a passo utilizado para o desenvolvimento do IMO.



Primeiramente, será apresentada a etapa inicial de preparação dos dados, como a seleção das variáveis, o tratamento dado a cada uma delas e a ponderação realizada. Na segunda seção estão descritos os principais resultados do índice, confrontados com os dados levantados em campo. E, por fim, a última seção apresenta uma breve discussão sobre este processo metodológico e os principais achados.

### **Desenvolvimento, preparação da base de dados e criação do índice**

Uma das vantagens de se trabalhar com índices consiste em agregar diferentes dimensões e características de um fenômeno em um único instrumento. Considerando que a identificação direta do fenômeno da ociosidade é realizada em campo, depende da existência de um método bem desenhado e requer um olhar específico por parte daqueles que irão realizá-la, verifica-se que essa não é uma tarefa trivial. Em contextos de grandes centros urbanos, como é o caso da área de estudo em questão<sup>5</sup>, este desafio se torna ainda mais complexo. Seja porque a escala de distribuição espacial e temporal do fenômeno é maior, seja porque os fatores que incidem sobre ele, e o molham, tendem a ser mais numerosos e diversos.

Diante deste quadro, a utilização de um índice traz consigo uma possibilidade promissora para a identificação da ociosidade. Ao poupar recursos, fornecer subsídios para a elaboração de políticas e guiar as ações em campo, este tipo de instrumento permite a aproximação desse objeto oculto (imóveis ociosos) de forma indireta e sistematizada. Para isso, baseia-se em dados já existentes (os chamados dados secundários), possibilitando que diferentes prismas de um objeto possam ser capturados. O resultado é uma fonte de informação prática que reconhece e incorpora as múltiplas dimensões que compõem o fenômeno de interesse em um só instrumento.

### **Preparação das bases de dados: seleção e ponderação das variáveis**

Exposto o potencial do índice multicritério, uma importante questão diz respeito à composição deste instrumento. Neste sentido, dois aspectos merecem ser destacados: i) a definição de quais seriam as variáveis e/ou dimensões mais adequadas para o índice, uma vez que elas são as responsáveis por capturar e traduzir as distintas facetas da ociosidade (e sua expressão territorial); e ii) o estabelecimento do nível de relação/associação entre os componentes escolhidos.

Abordar a primeira questão envolve selecionar variáveis que possam representar corretamente o fenômeno de interesse – e eis aqui um primeiro ponto sensível. Afinal, as variáveis escolhidas acabam por definir os horizontes espacial e temporal que o índice será capaz de capturar e representar. Dito de outra forma, elas formam os “olhos” do índice, definindo o seu alcance. Logo, o sucesso da “receita” do índice está intimamente ligado à qualidade dos seus “ingredientes”.

No caso do IMO, após uma extensa investigação e exploração sobre os dados e as variáveis que poderiam compô-lo (etapa de prospecção), foram selecionadas oito bases de dados diferentes. Essas bases foram, então, especializadas, compatibilizadas para a escala intraurbana e analisadas individualmente, conforme exposto adiante.

É importante destacar que, para o momento de prospecção das variáveis, alguns fatores guiaram o processo de escolha. Um deles diz respeito à relação entre os aprendizados indicados pela teoria e os dados necessários/disponíveis para a representação do fenômeno. Ou seja, buscou-se sempre avaliar o grau de relação entre as variáveis selecionadas e os apontamentos e/ou pistas da literatura sobre as características e o comportamento da ociosidade imobiliária. A título de exemplo, questões como a existência de uma maior (ou menor) probabilidade de

imóveis ociosos terem o fornecimento de água tratada interrompido, de apresentarem maior número de focos de dengue ou, ainda, de estarem localizados em áreas de maior degradação do ambiente construído, com menor dinâmica imobiliária de construção, foram investigadas. Outro fator considerado está atrelado à noção de reprodutibilidade do índice. Para isso, o nível de acesso às variáveis de interesse também foi levado em consideração. No presente caso, optou-se por priorizar os dados e informações publicamente disponíveis. A cobertura territorial e o grau de detalhamento espacial do dado – que deveria, por opção metodológica, permitir o trabalho em escala intraurbana – também

foram objeto de atenção no processo de prospecção e seleção das variáveis. Baseado nesses fatores, nota-se que, para além das oito variáveis pré-selecionadas para o índice (TABELA 1), algumas variáveis aventadas inicialmente, embora potencialmente interessantes, acabaram sendo descartadas. São exemplos o consumo de gás encanado, cuja distribuição espacial não abrange a totalidade da área de estudo – e, tão logo, o seu uso levaria a um enviesamento do índice –, e o consumo de eletricidade por domicílio, dado potencialmente promissor, mas não disponibilizado a tempo pela concessionária do serviço<sup>6</sup>. A seguir, a Tabela 1 apresenta as variáveis selecionadas na etapa de prospecção.

<b>Variável (Banco de Dados/Instituição)</b>	<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>
Abastecimento de água (Sabesp)	2020	Conexões que tiveram seu contrato de fornecimento de serviço rescindido ou que foram permanentemente excluídas da rede de suprimentos por pelo menos um ano.
Denúncias de Focos de Dengue (Siscoz Aedes/Prefeitura de São Paulo)	2020	Propriedades classificadas como abandonadas ou desocupadas por agentes que realizaram inspeções patrimoniais com relatos de focos de água parada e/ou dengue.
Reclamações SP156 (SMIT/Prefeitura de São Paulo)	2020	Reclamações relacionadas à presença de lixo, entulho e degradação física da propriedade e seu entorno imediato.
Dívida Ativa (IPTU/Prefeitura de São Paulo)	2020	Imóveis listados no cadastro de dívida ativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ordinário da Procuradoria Geral do Município.
Taxa de Vacância (IBGE)	2010	Medida obtida a partir dos indicadores de vacância do Censo de 2010 com base nos domicílios privados fechados.
Cortiços (HabitasAMPA/Prefeitura de São Paulo)	2010 a 2019	Registro de imóveis classificados de acordo com as condições de moradia degradadas.
Empreendimentos residenciais recém-construídos (Embraesp)	2020	O número de novos empreendimentos residenciais aprovados – utilizados para identificar áreas com baixa dinâmica.
Índice paulista de vulnerabilidade social – IPVS (SEADE/Estado de São Paulo)	2010	Caracterização das condições de vida dos grupos populacionais, com ênfase na vulnerabilidade social.

TABELA 1

Variáveis preliminares para o Índice Multicritério de Ociosidade (IMO)

Selecionadas as variáveis que poderiam compor o índice, cada uma delas recebeu um tratamento específico, como a filtragem de observações compatíveis com o tipo de imóvel ocioso investigado (por exemplo, a identificação dos casos em que o abastecimento de água havia sido encerrado há pelo menos um ano) ou a agregação das observações para a escala da quadra fiscal, unidade básica de observação definida para o índice. A análise de cada variável, por sua vez, teve como objetivo explorar e entender as suas características individuais, bem como as suas distribuições e variabilidades espaciais.

Definido o conjunto de variáveis pré-selecionadas e realizado o tratamento e a análise individual de cada uma delas, deu-se início a um momento complementar à fase de seleção das variáveis. Neste caso, o objetivo foi verificar se duas (ou mais) variáveis estariam captando uma mesma dimensão da ociosidade. Ou seja, procurou-se entender se haveria sobreposição entre alguma das bases de dados analisadas – que poderia não só deixar de agregar algo diferente ao índice, mas servir como elemento de confusão em etapas posteriores.

Para isso, a relação entre as variáveis foi estatisticamente investigada por meio da Matriz de Correlação de Pearson. Variando de -1 a 1, essa matriz computa o grau de correlação entre variáveis, reunindo-as em um mesmo quadro. Quanto mais próximo dos extremos, maior é a associação entre aquilo que se mede. A ausência de associação, por sua vez, é representada pelo valor 0. No presente caso, os resultados não indicam nenhum grau de correlação forte entre qualquer par de variáveis. O maior valor encontrado foi 0,3, entre os dados de Denúncias de Focos de Dengue (Sistema de Controle de Zoonoses – siscoz) e Dívida Ativa (IPTU). O segundo maior valor foi 0,29 (Abastecimento de Água e Denúncias de Focos de Dengue). As demais cor-

relações encontram-se entre 0 e 0,2, indicando que as chances de duas variáveis retratarem a mesma dimensão da ociosidade são baixas, o que corroborou a inclusão de todas elas no índice.

### **Desenvolvimento do Índice:**

#### **Análise Multicriterial para tomada de Decisão e Integração dos dados**

Conforme mencionado anteriormente, cada variável representa aspectos e características distintos da ociosidade. Sendo assim, o próximo passo no desenvolvimento do IMO consiste em determinar qual seria o grau de contribuição (peso) de cada uma delas para a identificação dos imóveis NU.

Para avaliar essa questão, e buscando incorporar diferentes olhares, saberes e experiências, foi realizada uma consulta a um grupo de 22 especialistas, profissionais e pesquisadores em planejamento urbano (sendo 11 da Prefeitura de São Paulo e 11 de universidades e laboratórios de pesquisa, a saber, LabHab/FAUUSP e Lepur/PPGPGT-UFABC). Todos eles responderam a um questionário, classificando qual seria a relevância de cada uma das oito variáveis para retratar a distribuição e os eventuais padrões de ociosidade.

Com valores variando de 0 (totalmente irrelevante) a 4 (mais relevante), o objetivo do questionário foi obter uma visão comum sobre os pesos que cada uma das variáveis assumiria no índice. Como forma de incorporar e valorizar as diferentes perspectivas, visões e preocupações sobre o fenômeno – referendando e/ou propondo atualizações frente aos apontamentos da literatura –, o peso final foi definido computando-se a média das 22 respostas obtidas para cada variável. Os resultados podem ser observados na TABELA 2.

Após a seleção e definição dos pesos de cada variável, a etapa seguinte consistiu no processo de integração das variáveis para a criação do IMO.

Variáveis Seleccionadas	Distribuição de Pesos (Votos do Questionário)					Média
	0	1	2	3	4	
Abastecimento de água – Sabesp	-	-	-	2	20	3,91
Denúncias de Foco de Dengue – Siscoz Aedes	-	-	2	8	12	3,45
Denúncias do portal SP156 – SMIT	-	3	8	8	3	2,50
Dívida ativa IPTU – PGM	-	6	8	5	3	2,23
Taxa de Vacância – Censo IBGE	2	6	10	4	-	1,73
Cortiços – HabitasAMPA	2	10	8	2	-	1,45
Ausência de lançamentos imobiliários – Embraesp	4	9	6	3	-	1,36
Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – Seade	6	10	5	1	-	1,05

TABELA 2  
Distribuição de respostas sobre pesos/relevância da variável

Ou seja, escolhidos os “ingredientes”, o próximo passo teve como objetivo a definição da “receita” a ser utilizada. Muitos são os métodos e formas possíveis para isso. No presente trabalho recorreu-se à utilização de uma técnica de Apoio Multicritério à Decisão (AMD), o *Preference Ranking Method for Enrichment Evaluation* (PROMETHEE II). Classificado como um método que trata sobre questões de ranqueamento, o PROMETHEE II coloca o tomador de decisão no centro das análises (ISHIZAKA; NEMERY, 2013), e, diferentemente de algumas técnicas e métodos de AMD, esta técnica visa a soluções consensuais. Ou seja, o que se busca aqui não é a melhor solução, mas, sim, uma solução satisfatória, contemplando os participantes envolvidos (JANNUZZI, 2017; JANNUZZI; MIRANDA; SILVA, 2009). Some-se a essa característica do método a sua flexibilidade, pois, além de unir diferentes agentes e experiências em um mesmo processo de decisão, permite ainda o desenvolvimento e a avaliação de cenários distintos (por exemplo, cenários em que as variáveis são as mesmas,

mas os seus pesos se alteram, ou cenários com o número de variáveis distinto, mas com o mesmo peso). Com isso, as possíveis lacunas identificadas entre o processo de diagnóstico baseado em evidências e a tomada de decisão – algo relevante e nem sempre bem definido na elaboração de políticas (FALUDI; WATERHOUT, 2006) – pode ser incorporada e expressa por meio do resultado do cálculo a partir desse método.

Neste estudo, foram classificadas todas as 3.254 quadras fiscais inseridas na área de estudo de acordo com o potencial de ociosidade estimado. Do ponto de vista da implementação, a aplicação do PROMETHEE II se deu por meio do software PRADIN<sup>7</sup>. Para isso, dois parâmetros principais foram definidos: o peso das variáveis e o peso dos participantes na elaboração do índice. Como forma de privilegiar uma solução mais equilibrada, no primeiro caso (peso das variáveis), considerou-se a média geral das respostas para cada variável definida no questionário. Já para o segundo caso, atribuiu-se o mesmo peso a todos os respondentes do questionário.



Com isso, o índice reconhece a diversidade de conhecimento e experiências sobre o tema, não adotando nenhum tipo de diferenciação em função da percepção ou posição dos participantes. Definidos os dois principais parâmetros do método e dadas as características, dinâmicas e padrões territoriais existentes, o PROMETHEE II comparou, par a par, todas as quadras da área de estudo e as classificou. O resultado obtido foi a geração de um conjunto de quadras ordenadas a partir do potencial de presença de imóveis NU. Considerando que um dos objetivos do IMO é facilitar o seu entendimento e aplicação, os resultados do ranqueamento foram classificados em três grupos, de acordo com o potencial de ociosidade existente em cada quadra: “baixo a médio”, “alto” e “altíssimo”. Tais grupos foram definidos a partir do método de quebras naturais de Jenks (1967), que visa minimizar as diferenças entre os dados da mesma classe e, ao mesmo tempo, maximizar as diferenças entre as classes.

#### **Validação em processo: refinando qualitativamente o IMO**

Para aprimorar o processo de desenvolvimento do índice, 36 pessoas (onze gestores municipais e profissionais de planejamento urbano da Prefeitura de São Paulo, quatro convidados da prefeitura, onze especialistas da USP e da UFABC e dez membros da equipe de trabalho) participaram de um seminário. O objetivo do encontro foi discutir e avaliar o desenvolvimento do IMO, os resultados obtidos e os possíveis cenários para sua implementação. Mais especificamente, o espaço funcionou como um momento de exploração e validação qualitativa coletiva de diferentes aspectos do índice, desde a sua concepção, passando pelas variáveis selecionadas – quando foram discutidas a relevância e o papel de cada uma delas – e chegando à distribuição espacial dos resultados do IMO.

A partir dos cenários expostos no seminário, a proposta de índice escolhida incorporou as oito variáveis pré-selecionadas. Essa opção está baseada no reconhecimento da complexidade do fenômeno, nas possibilidades de análise e explorações que um índice com um número maior de variáveis oferece e na ausência de uma metodologia sistemática multicriterial e multidimensional para a identificação de imóveis NU. Os resultados são apresentados na seção a seguir.

#### **Explorando os resultados do IMO**

De acordo com o exposto nos itens anteriores, sabe-se que o IMO é um índice multicritério, constituído por oito variáveis e que gera estimativas para o nível (escala) intraurbano. Graças a isso, cada uma das quadras fiscais da área de estudo é classificada de acordo com o potencial de ociosidade existente (“baixo a médio”, “alto” e “altíssimo”).

Tendo isso em vista, a Tabela 3 e a Figura 1 apresentam os números e a distribuição espacial das estimativas geradas pelo IMO para as subprefeituras e distritos da área de estudo em São Paulo.

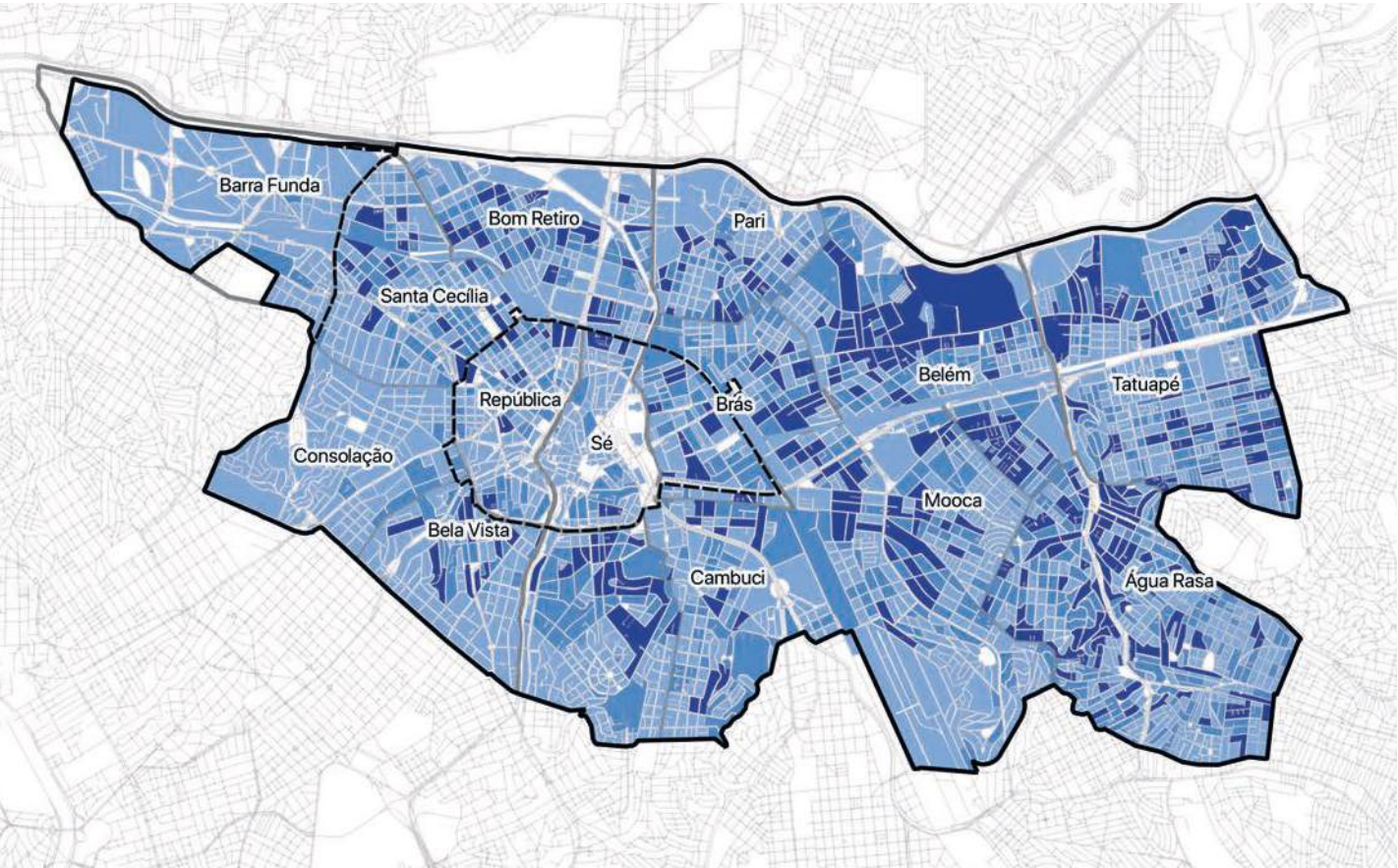
Observando-se os resultados do IMO a partir da escala mais geral (área de estudo como um todo), das 3.254 quadras existentes, 35% foram classificadas como tendo um potencial alto ou altíssimo de ociosidade – ou seja, as 1.140 quadras assim classificadas possuem uma grande chance de apresentarem ao menos um imóvel ocioso. As demais quadras (2.114), por sua vez, apresentam um potencial que varia de baixo a médio.

Subprefeituras	Distritos	Quantidade de Quadras Fiscais por grau de potencial de ociosidade			
		Baixa a Média	Alta	Altíssima	Total
Sé	Sé*	122	15	4	141
	República*	111	35	13	159
	Bom Retiro	101	48	26	175
	Santa Cecília	117	56	17	190
	Consolação	146	7	0	153
	Bela Vista	96	21	13	130
	Liberdade	114	34	19	167
	Cambuci	113	43	13	169
<b>Subtotal</b>		<b>920</b>	<b>259</b>	<b>105</b>	<b>1.284</b>
Mooca	Brás*	96	54	22	172
	Pari	81	34	17	132
	Belém	123	71	49	243
	Tatuapé	267	145	63	475
	Mooca	239	69	33	341
	Água Rasa	274	138	78	490
<b>Subtotal</b>		<b>1.080</b>	<b>511</b>	<b>262</b>	<b>1.853</b>
<b>Lapa</b>	Barra Funda*	114	3	0	117
<b>Total</b>		<b>2.114</b>	<b>773</b>	<b>367</b>	<b>3.254</b>

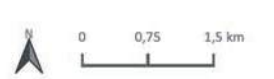
TABELA 3

Classificação das quadras por Subprefeituras e Distritos segundo Índice Multicritério de Ociosidade

\*Corresponde ao conjunto de quadras localizadas dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca.



	Barra Funda	Água Rasa	Belém	Brás	Mooca	Pari	Tatuapé	Bela Vista	Bom Retiro	Cambuci	Consolação	Liberdade	República	Santa Cecília	Sé	Total
Baixa a média	114	247	123	96	267	81	267	96	101	113	146	114	111	117	112	2.114
Alta	3	138	71	54	145	34	145	21	48	43	7	34	35	48	15	773
Altíssima	0	78	49	22	63	17	63	13	26	13	0	19	13	36	4	367
Total	117	463	243	172	475	132	475	130	175	169	153	167	159	201	141	3.254



Elaboração: LaPlan e LEPUR (2021)  
 Fontes: Habitasampa (2016, Gestão Urbana (2020) e Google (2020)  
 Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

FIGURA 1  
 Estimativa sobre o potencial de ociosidade de acordo com o IMO, por quadra

Esse conjunto de quadras, no entanto, não está uniformemente distribuído ao longo do território analisado. Considerando o nível das subprefeituras, escala administrativa imediatamente inferior à do município de São Paulo, quando comparadas as três sub-regiões que compõem a área de estudo (Lapa, Mooca e Sé) entre si, a Mooca se destaca. Atendo-se à classe cujo potencial de ociosidade é altíssimo, é possível notar que essa subprefeitura – que possui cerca de 57% das quadras fiscais da área de estudo, maior número entre as três – responde pela grande maioria das quadras da área de estudo nessa condição (71% ou 262 quadras). Para efeitos de comparação, na Subprefeitura da Sé, que detém aproximadamente 40% das quadras da área de estudo, o número de quadras estimado por meio do IMO na classe altíssimo é de 28,4% (105 quadras). Em situação completamente distinta está o distrito da Barra Funda, localizado na Subprefeitura da Lapa. Neste caso, nenhuma das quadras registrou potencial de ociosidade altíssimo.

Aumentando o grau de detalhe e analisando os dados em um nível administrativo imediatamente abaixo ao das subprefeituras (escala dos distritos), se a soma das classes com potencial alto e altíssimo for observada e os números absolutos forem comparados entre si, os distritos da Água Rasa (216 quadras), do Tatuapé (208 quadras) e do Belém (120 quadras) são os que apresentam o maior volume potencial de imóveis ociosos. O distrito da Barra Funda, uma vez mais, fica no outro extremo, com apenas três quadras nessa condição.

Mantendo-se a mesma escala (distritos), o quadro exposto muda ligeiramente quando o foco recai sobre os números relativos ao potencial de ociosidade estimado. Definidos a partir da proporção entre as quadras dentro de ambas as classes (alta e altíssima) e o total de quadras de

cada distrito, neste caso os três distritos com os maiores potenciais de ociosidade são o Belém (49,4% de suas quadras), Brás (44,2%), e Água Rasa (44,1%). O distrito da Barra Funda é o que possui o menor valor (2,6% de suas quadras classificadas como tendo potencial alto e altíssimo de ociosidade).

Graças à resolução espacial, as estimativas sobre o potencial de ociosidade podem ser avaliadas para outras escalas e arranjos espaciais, bem como em programas ou níveis de intervenções territoriais. As Operações Urbanas (OU) – projetos de desenvolvimento urbano em larga escala – podem ser citadas como exemplo. A OU Centro tem um total de 377 quadras; destas, cerca de um quarto (91 quadras ou 25,7%) foram classificadas como tendo potencial alto ou altíssimo de possuírem ao menos um imóvel ocioso.

Realizada essa primeira leitura sobre a distribuição espacial da ociosidade estimada pelo IMO, cumpre notar que um tipo complementar de investigação pode ser realizado – ainda que com alguma parcimônia, uma vez que o índice foi projetado para gerar estimativas sintéticas sobre o potencial de ociosidade. Baseada em uma leitura desagregada do IMO (por variável), uma vez identificado o potencial de ociosidade de uma quadra, é possível ter uma primeira ideia sobre o comportamento de cada uma das variáveis.

Para ilustrar o exposto, o Quadro 1 apresenta um exemplo de quadra escolhido aleatoriamente e cujo potencial de ociosidade estimado pelo IMO é altíssimo.

Localizada no distrito do Belém, a quadra fiscal 024 está inserida no setor 026 e fica entre as Ruas Gonçalves Dias, Cachoeira e Marcos Arruda e a Avenida Celso Garcia, na Subprefeitura da Mooca. A partir do gráfico de radar, que retrata as características presentes nessa porção do território, observa-se que a quadra não possui novos lançamentos pela base da Empresa Brasileira



SUBPREFEITURA	Mooca	DISTRITO	Belém
SETOR	026	QUADRA FISCAL	024



QUADRO 1  
Ilustração sobre a desagregação do IMO

de Estudos de Patrimônio (Embraesp) – neste caso, o valor 1 indica ausência de lançamento. As bases da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), do IPVS e dos cortiços também contribuem pouco para a identificação da ociosidade pelo IMO nesta quadra. Por sua vez, as variáveis de vacância, as denúncias de focos de dengue (Siscoz Aedes) e o SP156 apresentam a maior contribuição para a definição do potencial altíssimo de ociosidade – e é justamente esse tipo de comportamento das variáveis que pode ajudar a lançar luz sobre eventuais padrões e comportamentos da ociosidade em diferentes escalas e porções do território, ensejando explorações mais aprofundadas.

A partir dessa breve exploração dos resultados, é possível observar que o alto grau de detalhamento do IMO, e o fato dele ser composto por diferentes variáveis, possibilita abordagens e análises territoriais em diferentes escalas espaciais, subsidiando distintas ações, projetos e políticas por parte da Prefeitura de São Paulo e demais sujeitos e instituições.

#### **Validação estatística: definindo o que é e qual será o procedimento de validação estatística**

Para finalizar a proposta do IMO, os resultados por ele gerados foram objeto de uma avaliação estatística. Conhecido como validação, este procedimento verifica se as estimativas do índice representam corretamente o fenômeno de interesse – os imóveis ociosos do tipo NU. A ideia que fundamenta o procedimento é simples: comparar as estimativas produzidas pelo índice – as três classes sobre o potencial de ociosidade – com um quadro de referência conhecido e tido como correto – que, neste caso, indicariam os imóveis ociosos já identificados na área de estudo. Quanto mais próximos eles estiverem (classes mais altas de ociosidade associadas a

maiores valores de imóveis ociosos, e vice-versa), maior é a assertividade do índice.

É importante notar, porém, que não existe um levantamento sistemático sobre os imóveis NU no município de São Paulo. Uma solução possível seria, então, realizar um levantamento para a geração de dados sobre os imóveis ociosos em toda a área de estudo. Contudo, dada a sua extensão, o período de trabalho para o desenvolvimento do índice e o volume de recursos disponíveis, essa alternativa não se mostrou viável<sup>8</sup>. Dessa forma, para que o quadro de referência sobre os imóveis ociosos existentes pudesse ser conhecido, adotou-se uma estratégia de seleção amostral de quadras para o levantamento deste dado em campo.

Para definir quantas e quais quadras deveriam ser amostradas, dois aspectos principais foram considerados. O primeiro está relacionado à possibilidade de se fazer inferências sobre a ociosidade para toda a área de estudo a partir da amostra, quantificando os erros e incertezas associados a esse processo de extrapolação. Tal escolha restringiu o grupo de possibilidades ao conjunto de técnicas de amostragem probabilística. O segundo aspecto foi a busca pela representação da diversidade territorial existente, considerada um dos pilares do IMO, uma vez que o território está direta e indiretamente relacionado a esse tipo de fenômeno. Essas condições levaram à adoção de uma estratégia de amostragem estratificada por distritos.

Considerando um intervalo de confiança de 95% e um erro tolerado de 5%, o tamanho mínimo da amostra pôde ser computado: das 3.254 quadras da área de estudo, 344 quadras deveriam ser visitadas em campo.

Definido o tamanho da amostra, o próximo passo consistiu na alocação territorial das quadras amostradas. Para capturar as diferentes características e dinâmicas urbanas existentes,

garantindo a representatividade dos elementos da região na amostra, os distritos foram tomados como base – conformando os chamados estratos da amostra.

Considerando o tamanho de cada um deles, os distritos com mais quadras seriam os que teriam o número maior de quadras vistoriadas, e vice-versa. Assim, a partir da relação entre o total de quadras da área de estudo (3.254) e o número mínimo de quadras a ser vistoriada (344), verificou-se que aproximadamente 10,5% das quadras de cada distrito deveriam ser checadas. Por fim, conhecido o número de quadras a ser amostrado, a escolha propriamente dita das quadras se deu por meio de uma seleção aleatória. Como resultado, a validação do índice resultou em um conjunto amostral de 344 quadras, distribuídas aleatoriamente de acordo com o tamanho dos distritos da área de estudo.

#### **Gerando dados para a validação estatística (levantamento de campo)**

De acordo com o levantamento realizado em campo, das 344 quadras vistoriadas, 130 não apresentaram imóveis ociosos (37,8% do total). As 214 quadras restantes, por sua vez, apresentaram ao menos um imóvel nessa condição. A distribuição de quadras sem e com ao menos um imóvel NU pode ser vista na TABELA 4 (cujo resultado se refere à área de estudo, como um todo) e na FIGURA 2 (aqui, os valores são apresentados por distrito).

Do ponto de vista global, a TABELA 4 indica que 634 imóveis ociosos foram identificados nas 344 quadras amostradas – 619 a partir do levantamento de campo realizado pela pesquisa, mais 15 já notificados pelo município. Observando a distribuição da ociosidade por toda a área de estudo, quase dois terços das quadras (62,2%) possuem ao menos um imóvel NU. Outro ponto que vale a pena mencionar é que quase três

quartos das quadras possuem zero, um ou dois imóveis NU confirmados. No outro extremo, cinco quadras têm dez ou mais propriedades desocupadas.

Quando o território, os arranjos espaciais e as dinâmicas urbanas são explicitamente considerados (FIGURA 2), o gráfico da barra mostra que todos os distritos possuem ao menos uma quadra com imóvel ocioso. Em dez dos quinze distritos, o número de quadras com ao menos um imóvel NU excede o número de quadras onde não há indícios de ociosidade. Observando-se os casos de destaque, o distrito do Pari chama a atenção. Ali, 92,9% das quadras (13 de 14) possuem ao menos um imóvel NU. Do lado oposto, a Bela Vista não registra sinais de ociosidade em 71,4% das quadras vistoriadas.

#### **Entendendo a relação entre os dados estimados pelo índice e aqueles gerados em campo**

Definido o que é o procedimento de validação e garantidos os dados que possibilitam a sua concretização, a próxima etapa consistiu em verificar e quantificar, por meio de testes e técnicas estatísticas, a existência e a intensidade da correlação entre os dados estimados pelo índice e os observados em campo (acrescidos dos notificados pela prefeitura).

Para isso, dois grupos de técnicas foram utilizados: i) os testes de Spearman<sup>9</sup>; e ii) o teste de Kruskal-Wallis. Complementares, a escolha desses testes está assentada no fato de que os dados em questão não apresentam distribuição normal – algo confirmado pelo teste de Shapiro-Wilk. Note-se, ainda, que o primeiro grupo de testes foi utilizado para verificar a existência e o grau de correlação entre os dados (estimados e gerados em campo). O segundo grupo, por sua vez, buscou compreender se as três classes adotadas para o índice estão, ou não, adequadas.

Número de imóveis NU agregados por quadras*	Frequência	Proporção (%)
0	130	37.80%
1	80	23.30%
2	42	12.20%
3	31	9.00%
4	22	6.40%
5	9	2.60%
6	8	2.30%
7	8	2.30%
8	8	2.30%
9	1	0.30%
10	2	0.60%
13	1	0.30%
14	1	0.30%
20	1	0.30%
-	344	100%

TABELA 4

Imóveis ociosos identificados pelo levantamento em campo, agregados por quadras, para toda a área de estudo

\* Os valores utilizados são o resultado da soma entre o total de imóveis identificados pelo levantamento em campo (619) e os já notificados pelo município nas mesmas quadras (15), totalizando 634.

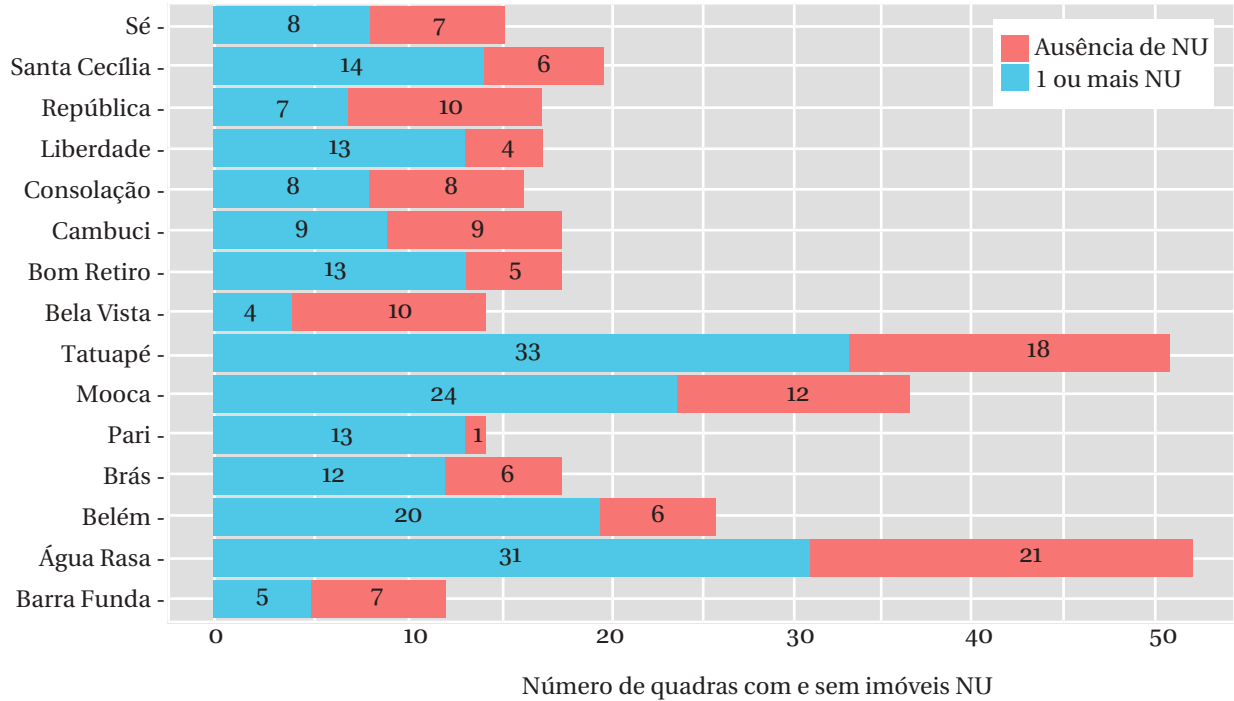


FIGURA 2

Distribuição de Quadras com e sem imóveis Não Utilizados por distrito



De acordo com os testes de Spearman ( $\rho=0,5653334$ ,  $p<0,0001$ ) e de Kruskal-Wallis ( $\chi^2=75,555$ ,  $p<0,0001$ ), é possível notar que as medidas obtidas são significativas, o que é um bom sinal. Esses mesmos testes indicam que a correlação entre os dados estimados e gerados varia de moderada a boa, e que as classes adotadas para a classificação das quadras são adequadas. Assim sendo, entende-se que o IMO pode ser considerado uma ferramenta relevante para capturar e representar os imóveis ociosos na área de estudo analisada.

Para ilustrar o exposto, a FIGURA 3 expõe a relação entre as três classes do IMO (eixo horizontal) e o número de imóveis presentes nas quadras selecionadas para a validação (eixo vertical). O que se espera, *a priori*, é que, quanto maior for o potencial de ociosidade da classe estimado pelo índice, maior seria o número de imóveis encontrado em campo. Observando-se a figura, é justamente isso que demonstra o gráfico. Tome-se como referência, por exemplo, o deslocamento das caixas do *boxplot* – que, neste caso, representam 50% das quadras para cada uma das classes do IMO –, e a linha tracejada – que representa a média de imóveis NU para a área de estudo. O que se verifica é que, quanto mais à esquerda do gráfico, menor o grau de ociosidade, enquanto para a direita no eixo horizontal haverá maior grau de ociosidade e, portanto, mais altas estão as caixas no eixo vertical. Ou seja, quanto maior o potencial de ociosidade estimado pelo índice, maior foi o número de imóveis ociosos encontrados em campo, corroborando o esperado e medido pelas métricas estatísticas.

## **Considerações finais sobre a identificação de imóveis NU a partir do IMO**

A principal contribuição do IMO apresentada neste estudo consistiu no desenvolvimento de uma estratégia empírica para identificar e estimar potenciais de ociosidade imobiliária. Além de ilustrar a distribuição espacial do fenômeno na área de estudo em São Paulo, a conceituação, formulação e validação do índice proposto demonstrou ser uma forma eficaz de agregar conhecimentos e experiências de variados atores, tendo, como resultado, uma ferramenta baseada em evidências para lidar com a questão da ociosidade imobiliária da tipologia de imóveis NU.

A partir da composição do IMO, o uso de diferentes variáveis sustenta uma abordagem mais eficaz e diversificada para a compreensão da ociosidade imobiliária. Em contextos em que há escassez de dados sobre o tema, o IMO pode ser considerado uma alternativa válida tanto pela abrangência de diferentes aspectos do fenômeno, como também por considerar as especificidades na sua distribuição espacial. Algumas variáveis (por exemplo, Dívida Ativa ou Taxa de Vacância) tiveram maior grau de assertividade em alguns distritos, indicando uma diferença no comportamento espacial da ociosidade. Isso alerta para a necessidade de políticas ou programas específicos visando enfrentar o tema de forma localizada.

Além disso, apesar da melhoria no acesso às informações sobre variáveis espaciais observadas nos últimos anos, alguns dados específicos ainda se configuram como gargalos a serem enfrentados. Aqui, os dados sobre o consumo de energia elétrica foram inicialmente concebidos como um preditor importante da ociosidade que, se considerado no índice, poderia aumentar consideravelmente a precisão do instrumento. No entanto, o acesso a essa base de dados exigiria

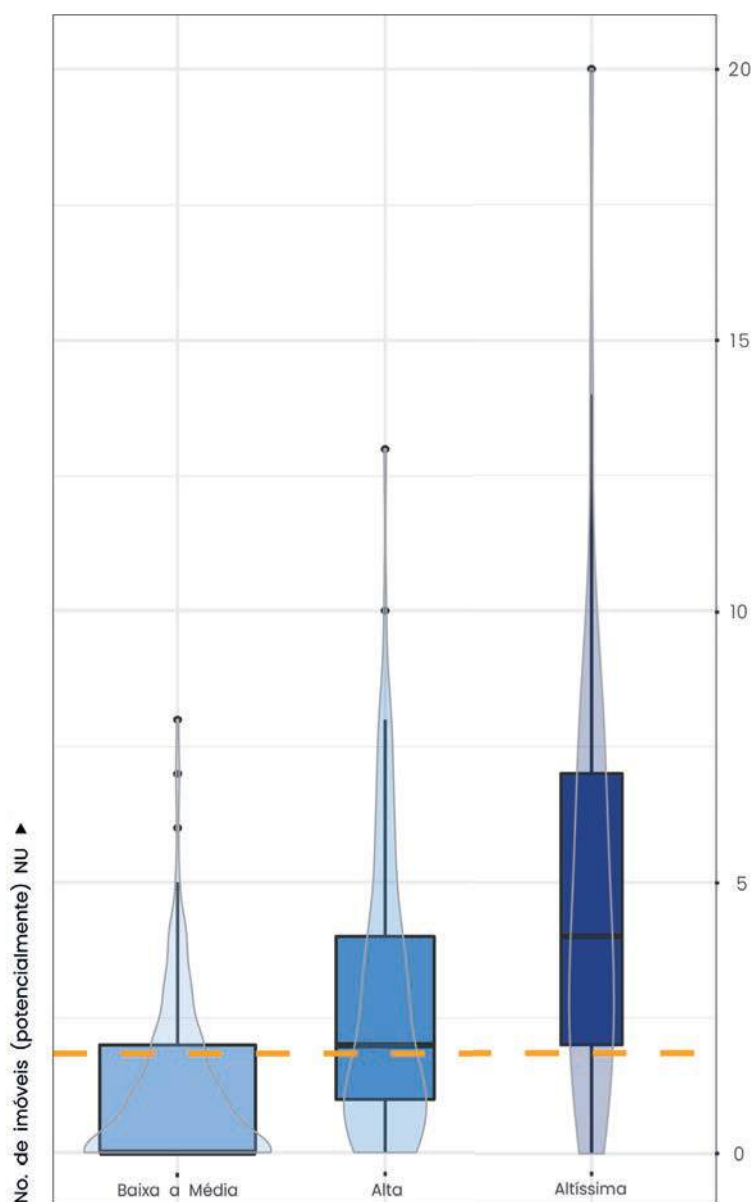


FIGURA 3  
Número de imóveis NU de acordo  
com o potencial de ociosidade  
estimado pelo IMO

uma maior articulação entre a autoridade municipal e a empresa concessionária de energia elétrica, o que não foi possível durante o período em que a pesquisa se desenvolveu.

A abordagem multidimensional do IMO, que incorpora diferentes variáveis e critérios de avaliação, possibilitou a construção de um instrumental maleável, ou seja, que pode ser

atualizado e condicionado a outras circunstâncias específicas (como outros intervalos de tempo e regiões da cidade). Este argumento se junta à escolha metodológica de trabalhar na escala das quadras fiscais da cidade, permitindo a comparação do comportamento da ociosidade em diferentes perímetros de projetos, zonas urbanas, limites administrativos, entre outros

recortes espaciais que podem ser operacionalizados conforme as diretrizes de aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Outro fator relevante foi o uso do PROMETHE II. Visando buscar uma solução que incorporasse diferentes pontos de vista e competências dos profissionais envolvidos, o desenvolvimento do IMO a partir deste enfoque permitiu relacionar estas diferentes perspectivas em um indicador sintético representativo. Durante o seminário realizado com aplicação de questionários entre os participantes, houve a oportunidade de explorar e avaliar variáveis e cenários, questionar e testar hipóteses e confrontar pontos de vista distintos que, em última análise, foram incorporados ao índice (tanto na seleção das variáveis, como na aplicação dos pesos relativos). A utilização de ferramentas como este se baseia no estabelecimento de consensos para tomadas de decisão e, assim, o índice expressa expertises variadas na sua ponderação final, algo que pode ser atualizado e modificado de acordo com a alteração dos contextos futuros. Este tipo de procedimento fortalece processos de planejamento mais compartilhados e transparentes.

Vale destacar que, devido aos testes estatísticos aplicados, o IMO teve a sua capacidade preditiva validada. A partir da comparação das estimativas produzidas no índice com os resultados levantados em campo, verificou-se que o grau de associação entre elas está adequado. Isso demonstra o potencial da metodologia empregada, além de abrir possibilidades para ajustes e testes específicos ao longo do tempo.

Por fim, talvez a maior contribuição do IMO consista no estabelecimento de um caminho conhecido, testado e referendado por um grupo de especialistas e técnicos para identificar e estimar o potencial de ociosidade da tipologia NU. Mais do que identificar e fornecer um

retrato atual sobre a distribuição potencial dos imóveis na área de estudo – um avanço por si só, sublinhe-se –, a proposta de construção e validação do IMO agrega e integra conhecimentos e experiências diversas, estabelecendo uma forma sistematizada de aproximação do complexo fenômeno da ociosidade imobiliária. Nesse sentido, ao se basear em oito variáveis, o índice fornece elementos para que se compreendam melhor as diversas formas de manifestação e distribuição territorial da ociosidade.

Ao mesmo tempo, com os dados e conhecimentos que forem sendo gerados a partir dessa formulação, novos arranjos poderão ser testados e empregados. Definição de novos pesos para as variáveis selecionadas, inclusão e/ou exclusão de (novas) variáveis, simulação de novos cenários, dentre outras ações, são algumas das possibilidades para replicações futuras. Não obstante, o caminho para a construção do índice, com a apresentação dos resultados de forma facilmente compreensível, permanece o mesmo.

## Notas

- <sup>1</sup> Pós-doutoranda em Ciências Sociais pela Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).
- <sup>2</sup> Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).
- <sup>3</sup> Doutorando em Real Estate and Planning pela Universidade de Reading, Reino Unido.
- <sup>4</sup> Doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).
- <sup>5</sup> Subprefeituras da Sé e da Mooca, que englobam a Operação Urbana Centro (OU Centro), além do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OU CAB), localizada na Subprefeitura da Lapa.
- <sup>6</sup> A não disponibilização dos dados para um estudo voltado a um assunto de interesse comum, em que pesem os esforços realizados por parte da Prefeitura, expõe a necessidade da adoção de mecanismos que garantam, sempre que necessário, o acesso a dados das concessionárias de serviços públicos. Ações para o fortalecimento de articulação nesse sentido devem ser objeto de aprimoramento institucional com vistas à aplicação do PEUC.
- <sup>7</sup> O software PRADIN, sigla para o Programa de Apoio à Tomada de Decisão baseada em Indicadores, teve sua primeira versão desenvolvida em 2005 por Paulo de Martino Jannuzzi, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É disponibilizado sob demanda e gratuitamente pela Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes).
- <sup>8</sup> Acrescenta-se a isso que um dos objetivos da criação do índice reside, justamente, em encontrar formas para otimizar a visita e o processo de vistoria em campo.
- <sup>9</sup> De forma a avaliar o quadro obtido por meio deste teste, outro teste não paramétrico, o de Kendall, foi computado. Sabidamente mais conservador, os resultados por ele obtidos são similares aos de Spearman.

## Fonte das tabelas, quadros e figuras

TABELAS 1, 2, 3 e 4 Elaboração própria

FIGURAS 1 E 3 Adaptado por Igor Santana (2023) a partir de Royer et al. (2021)

FIGURA 2 Elaboração própria

QUADRO 1 Elaboração própria

## Referências bibliográficas

- FALUDI, A.; WATERHOUT, B. Introducing evidence-based planning. **disP** – The Planning Review, Abingdon, v. 42, n. 165, p. 4-13, 2006.
- ISHIZAKA, A.; NEMERY, P. **Multi-criteria decision analysis: methods and software**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2013.
- JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.
- JANNUZZI, P. de M.; MIRANDA, W. L. de; SILVA, D. S. G. da. Análise multicritério e tomada de decisão em políticas públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 69-87. 2009.
- JENKS, G. F. The data model concept in statistical mapping. **International Yearbook of Cartography**, Munich, v. 7, p. 186-190, 1967.



# Capí

**tulo 6**

# **Método para levantamento de campo de imóveis ociosos: possibilidades e desafios na prospecção remota**

ANA GABRIELA AKAISHI<sup>1</sup>

GIUSEPE FILOCOMO<sup>2</sup>

JULIANA PETRAROLLI<sup>3</sup>

## Introdução

A revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) no município de São Paulo, implementada pela sanção da Lei Municipal nº 16.050/2014, estabelece o novo marco para a caracterização da ociosidade imobiliária na capital paulista. De modo geral, os art. 92, 93 e 95 do PDE/2014 definem três tipologias de ociosidade: (i) Não Utilizados (NU) – imóveis com coeficiente de aproveitamento (CA) igual ou superior ao mínimo exigido por lei, com 60% da sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto; (ii) Não Edificados (NE) – imóveis com área de terreno superior a 500 metros quadrados (m<sup>2</sup>) e sem área construída, sendo essa condição estendida a imóveis com área de terreno inferior a 500 m<sup>2</sup>, mas que, somados a outros contíguos de mesmo proprietário, perfazem área superior a 500 m<sup>2</sup>; e (iii) Subutilizados (SU) – imóveis com área de terreno superior a 500 m<sup>2</sup> com CA inferior ao mínimo exigido por lei.

A identificação de imóveis em uma dessas três tipologias em um território tão extenso e heterogêneo como o da cidade de São Paulo requer a elaboração de sistematizações e métodos de rastreio. Como mencionado em outros capítulos deste livro, a pesquisa da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO) enfrentou esse desafio, desenvolvendo um percurso metodológico que parte das definições da lei e chega na identificação e caracterização de imóveis potencialmente ociosos em um recorte territorial da cidade de São Paulo, que compreendeu a área das Subprefeituras Sé e Mooca, além do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

No âmbito dessa pesquisa foi realizada ampla manipulação de dados e vasto levantamento remoto de campo. No caso dos imóveis NE/SU, a manipulação dos dados disponíveis permitiu

a indicação de uma lista de imóveis potencialmente ociosos<sup>4</sup> e o levantamento de campo remoto analisou uma amostra dessa lista, com o objetivo de validar as indicações e caracterizar os imóveis validados. No caso de imóveis NU, os dados existentes não permitiram a indicação de uma lista de imóveis, mas foi possível identificar quadras com maior potencial de concentração de imóveis ociosos na região pesquisada<sup>5</sup>. Por meio de levantamento de campo remoto, foram vistoriadas e analisadas 538 quadras da área de estudo, com o objetivo de identificar imóveis potencialmente NU e caracterizá-los, além de checar 209 imóveis potencialmente NE/SU, localizados nas quadras vistoriadas, com base na listagem prévia elaborada a partir de informações municipais, conforme descrito no Capítulo 4.

Este capítulo descreve o processo do levantamento de campo remoto de imóveis NE/SU e NU no âmbito da pesquisa MIPO, expondo sua complexidade e revelando as estratégias adotadas, fundamentais para a aplicação da legislação no território.

O texto foi estruturado de modo a dialogar com as etapas do levantamento de campo remoto, que foi realizada em três etapas: (i) planejamento; (ii) levantamento de campo; e (iii) sistematização e processamento dos dados levantados.

A seção 2 trata do planejamento e as seções 3 e 4 abordam o processo do levantamento de campo e sistematização dos dados em cada um dos eixos metodológicos da pesquisa: o primeiro voltado especificamente a imóveis NU e o segundo, a imóveis NE/SU. A seção 5 aponta considerações gerais sobre o levantamento de campo remoto.



## **Planejamento do levantamento de campo remoto**

Na etapa de planejamento, foi elaborado o instrumental para o levantamento de campo, promovidas oficinas de capacitação das pesquisadoras de campo, realizado pré-teste de aplicação do instrumental e dimensionamento da amostra a ser analisada.

Para o desenvolvimento do instrumental, foram recuperados e avaliados métodos utilizados em outros levantamentos de imóveis vazios<sup>6</sup> no centro de São Paulo, realizados desde o final dos anos 1990.

O primeiro deles, realizado em 1990, foi organizado pelos movimentos sociais, posteriormente complementado pelo Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI) da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), em que constavam 282 imóveis, sendo 99 edifícios total ou parcialmente vazios, nove terrenos vazios e 174 outros tipos de edificações.

Em 2009, foi realizado outro levantamento com base nessa listagem, identificando 68 edifícios completamente vazios e 90 edifícios em que apenas os pavimentos térreos estavam ocupados, totalizando 158 imóveis ociosos no perímetro da Operação Urbana Centro<sup>7</sup> (SILVA; BIALA; SIGOLO, 2009b). Nesse mesmo ano, a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), por meio da Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), foi contratada pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) para identificar edifícios vazios no centro de São Paulo que pudessem ser reabilitados para fins de habitação de interesse social. A pesquisa identificou 221 edifícios, dos quais 90 foram apontados como os mais propícios (GONÇALVES; CALLEJAS; TANAKA, 2009a)<sup>8</sup>.

Embora todos esses estudos tenham contemplado tipologia específica de edificação (imóveis

ociosos que pudessem ser reabilitados para abrigar habitação de interesse social) e o foco da pesquisa MIIPO tenha sido identificar qualquer tipo de imóvel ocioso, todos eles partiram de uma listagem inicial e realizaram vistorias de campo, utilizando questionários e mapas como instrumental de pesquisa para registrar as análises efetuadas.

Esses instrumentais foram analisados, assim como os utilizados pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) da Prefeitura de São Paulo, para a verificação e caracterização de imóveis ociosos e, a partir dessas análises, foi proposto o instrumental do levantamento de campo remoto da pesquisa MIIPO.

O instrumental proposto é totalmente digital e conta com a utilização (i) do software QGIS de georreferenciamento, de acesso gratuito; (ii) das plataformas Google Maps e Google Earth, de acesso gratuito; e (iii) da plataforma de formulários eletrônicos JotForm, de acesso gratuito e que oferta funcionalidades pagas. Optou-se pelo uso dessas plataformas por permitirem a consulta e articulação de diferentes fontes e tipos de informações, facilitando a avaliação do imóvel vistoriado pelas pesquisadoras de campo.

É importante expor que, apesar das ferramentas serem as mesmas, foi elaborado instrumental específico para os casos de imóveis NU e NE/SU, que serão apresentados nas próximas seções deste capítulo.

Por esse motivo, foram promovidas duas oficinas de capacitação das pesquisadoras, uma voltada para aquelas que trabalharam na identificação e caracterização de imóveis NU, e outra, para a pesquisadora que validou e caracterizou a listagem de imóveis NE/SU.

O conteúdo contemplado pelas oficinas foi a

contextualização da temática e exposição de informações gerais sobre a pesquisa MIPO, apresentação e forma de utilização das plataformas e passo-a-passo para execução da pesquisa de campo. Também foram disponibilizados às pesquisadoras apostila e tutorial com esses conteúdos.

A capacitação das pesquisadoras continuou no período do pré-teste, que abrangeu a aplicação das estratégias do levantamento de campo, inclusive o manuseio das plataformas digitais pelas pesquisadoras.

Além disso, no pré-teste, identificaram-se fragilidades no instrumental, que foram corrigidas, e foi possível dimensionar o universo do levantamento, que considerou tanto o tamanho da equipe, quanto o tempo médio das vistorias remotas e o prazo estipulado para a realização do levantamento de campo.

A equipe de campo foi composta por uma coordenadora geral e dois coordenadores setoriais (NU e NE/SU) – os três com formação em Arquitetura e Urbanismo e pós-graduação em estudos territoriais e urbanos – e oito estudantes de graduação de Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP) e do Bacharelado em Planejamento Territorial (BPT-UFABC). A equipe foi dividida da seguinte maneira: sete pesquisadoras para o levantamento de campo dos imóveis NU e uma pesquisadora para os imóveis NE/SU, supervisionadas pelos respectivos coordenadores setoriais. O planejamento dos trabalhos considerou também a importância de reuniões coletivas periódicas com toda a equipe de campo para esclarecimento de dúvidas e uniformização de procedimentos.

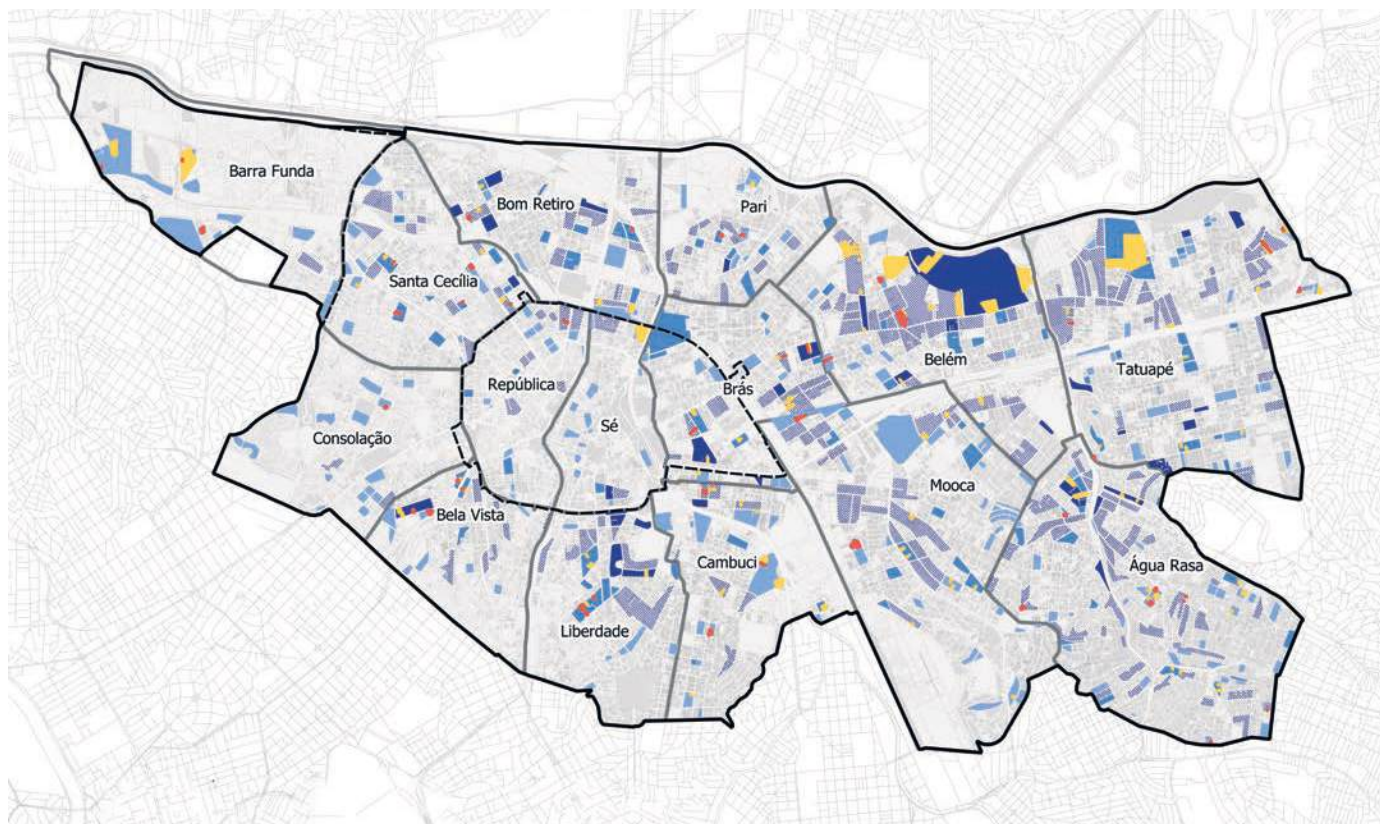
Assim, constatou-se que o tempo médio para o levantamento de campo dos imóveis NE e SU era de 35 minutos por imóvel, enquanto para os imóveis NU o tempo médio para identificação dos imóveis era de 30 a 35 minutos por quadra e

15 minutos para a caracterização de cada imóvel. A carga horária de dedicação das pesquisadoras definida foi de vinte horas semanais durante oito semanas de trabalho de campo.

No levantamento, foram analisados individualmente mais de 25 mil imóveis inseridos em um total de 538 quadras, como ilustrado na FIGURA 1. Cabe esclarecer que os imóveis públicos ou já notificados pela prefeitura foram excluídos do levantamento de campo, mesmo nos casos em que apresentavam indícios de ociosidade.

Outra questão importante a ser exposta é que, no âmbito desse levantamento de campo, considerou-se como “imóvel” o lote delimitado pela cartografia “Lotes do Mapa Digital da Secretaria de Finanças (MDSF)”, disponível na plataforma GeoSampa<sup>9</sup>, da Prefeitura Municipal de São Paulo. Isso significa que os lotes que possuíam múltiplas matrículas (condomínios) foram analisados como um único imóvel. Essa escolha metodológica se deu pela inviabilidade de distinguir visualmente a separação entre matrículas localizadas em um mesmo lote<sup>10</sup>.

A seguir, apresenta-se cada etapa do processo da pesquisa de campo por eixo metodológico (NU e NE/SU), expondo detalhes relevantes à reprodução do método proposto e iluminando procedimentos, convenções adotadas e forma de organização dos dados.



#### Amostra Estatística

Baixíssimo a Média

Alta

Altíssima

Complementação de Quadras

Não Edificado (NE)

Subutilizado (SU)

Lotes Fiscais

Lotes Não Fiscais

Perímetro da OUC AB e OU Centro



Elaboração: LabHab e LEPUR (2021)

Fontes: Habitasampa (2015, Gestão Urbana (2020) e Google (2020)

Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

FIGURA 1  
Universo do levantamento de campo<sup>18</sup>



FIGURA 2  
Indícios de não utilização considerados no levantamento de campo

### **Método do levantamento de campo remoto para identificação e caracterização de potenciais imóveis Não Utilizados (NU)**

A identificação de *potenciais imóveis NU* nas quadras selecionadas baseou-se na observação da situação dos imóveis em imagens panorâmicas (Google Street View) e imagens de satélite (Google Earth), além de consulta aos dados fornecidos pela concessionária responsável pelo fornecimento de água potável no município de São Paulo (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp).

Foi verificada a existência de *indícios de não utilização* nos imóveis, como: acessos lacrados; janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório; mau estado de conservação da

edificação; placas de “aluga-se” ou “vende-se”; acúmulo de lixo ou correspondência dentro do lote e na frente da edificação; ausência de elementos que caracterizam uso (inexistência de mobiliário no interior do imóvel, visível por janelas de vidro; ausência de veículos, tapetes, plantas e objetos nas garagens; portas ou portões fechados de imóveis comerciais em regiões movimentadas, cujos imóveis vizinhos encontravam-se abertos; e informações de “estabelecimento fechado permanentemente” disponíveis no Google Maps); e inexistência de consumo de água nos últimos 12 meses. A FIGURA 2 sistematiza esses indícios e a FIGURA 3 mostra alguns exemplos de imóveis com um ou mais dos indícios de não utilização considerados no levantamento de campo.



FIGURA 3  
Exemplos de imóveis com um ou mais indícios de ociosidade



NU0101 – Imóvel na  
Liberdade em mau estado  
de conservação



NU1143: Imóvel no Tatuapé, com  
placas de aluga-se ou vende-se,  
janelas lacradas e acúmulo de lixo  
na frente da edificação



NU0028 – Imóvel no Brás em mau estado de conservação, com acessos lacrados  
e janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório



NU0062 – Imóvel no Cambuci com acessos lacrados



NU0230 – Imóvel no Pari com janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório





FIGURA 4  
Exemplo de imóvel parcialmente ocupado, classificado como potencial Não Utilizado

Observou-se a presença de um ou mais desses *indícios de não utilização* por, pelo menos, um ano nos imóveis. Na ocasião do levantamento remoto de campo, as imagens panorâmicas (Google Street View) mais recentes disponíveis datavam de março de 2020<sup>11</sup>, ou seja, consideraram-se apenas os indícios que se mantiveram, pelo menos, desde março de 2019.

Para verificar a correlação entre as edificações e os lotes (delimitação dos imóveis), as imagens panorâmicas do Google Street View foram analisadas sempre em conjunto com a base de lotes sobreposta à imagem de satélite.

No caso dos imóveis parcialmente ocupados, foram considerados como *potenciais imóveis NU* aqueles cuja estimativa de ociosidade foi igual ou maior do que 60% da área construída do

imóvel (como previsto pelo PDE/2014). Quanto a isso, é importante mencionar que a estimativa do percentual de não utilização foi realizada de forma aproximada, considerando-se evidências de não utilização presentes em apenas alguns pavimentos ou partes do imóvel, ou situações em que existia mais de uma edificação no lote, sendo possível verificar ociosidade em algumas e uso em outras.

A FIGURA 4 ilustra uma dessas situações. Nas imagens históricas do Google Street View percebe-se que dois dos três portões metálicos encontravam-se fechados havia mais de um ano, constando também placa de “aluga-se”, ou seja, aproximadamente dois terços da área construída do imóvel parecia estar sem uso (mais de 60%).

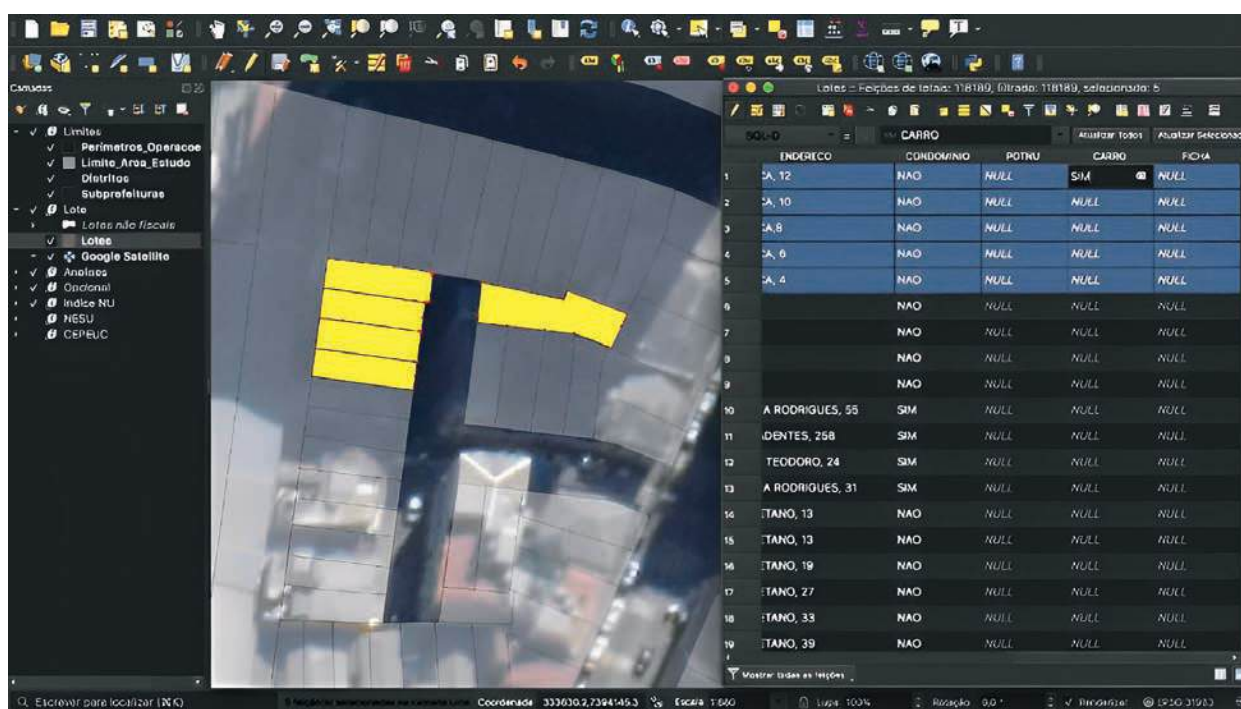


FIGURA 5  
Exemplo de imóveis que demandaram vistoria in loco (em amarelo)

Como mencionado anteriormente, além do Google Maps, Google Earth e Google Street View, o levantamento de campo remoto também utilizou duas outras ferramentas: o software livre QGIS de georreferenciamento, e a plataforma de formulários eletrônicos JotForm.

O QGIS foi utilizado tanto para concentrar informações de consulta essenciais para a análise dos imóveis – como quadras selecionadas, imóveis públicos, imóveis já notificados, delimitação de cada lote, imóveis sem consumo de água nos últimos 12 meses – quanto para registrar parte dos resultados das análises: localização dos NU e dos imóveis em que a vistoria remota não se mostrou viável.

O formulário eletrônico (Ficha NU)<sup>12</sup> orientou a análise dos imóveis e serviu também como

plataforma para registro das informações levantadas durante a caracterização. Ele foi dividido em quatro seções: (i) informações gerais; (ii) térreo; (iii) sobreloja/mezanino; e (iv) pavimentos-tipo. A primeira seção destinou-se ao registro das informações gerais da vistoria e sobre todo o imóvel. As demais seções incorporaram perguntas semelhantes entre si, com o intuito de analisar de forma detalhada cada trecho da edificação.

O levantamento de campo dos imóveis NU foi realizado em três etapas: 1) identificação remota dos imóveis (varredura); 2) complementação *in loco* (vistorias de carro); e 3) caracterização dos imóveis (preenchimento das Fichas NU). O passo-a-passo desse levantamento pode ser consultado em Royer et al. (2021).



FIGURA 6  
Imóvel no Distrito  
Tatuapé em  
mau estado de  
conservação e  
com a presença  
de elementos que  
indicam uso



Na primeira etapa, foram identificados os NU nas quadras selecionadas e os imóveis que demandavam vistorias *in loco* (FIGURA 5). A segunda etapa compreendeu a complementação da varredura por meio de vistorias presenciais, de carro<sup>13</sup>, para verificação da existência de NU em áreas sem acesso a imagens do Google Street View, com imagens desatualizadas, ou imóveis ocultos por barreiras visuais. A terceira etapa consistiu na caracterização dos imóveis identificados como NU na primeira e segunda etapas, a partir do preenchimento das Fichas NU.

Como mencionado, nos imóveis que possuíam imagens atualizadas do Google Street View e nas vistorias de carro, foi verificada a existência de indícios de ociosidade por, pelo menos, um ano, excluindo dessa verificação os imóveis já notificados pela municipalidade, públicos, ou selecionados pela metodologia NE/SU.

Vale aqui ressaltar que nem sempre a existência de um indício significou, necessariamente, ociosidade do imóvel. Como exemplo, pode-

mos citar imóveis com anúncios de aluguel ou venda, ou em mau estado de conservação (que possuíam aspecto de abandono), mas a presença de outros elementos indicava uso, como roupas no varal, veículos estacionados nas garagens e existência de objetos dentro dos imóveis (a FIGURA 6 ilustra um exemplo dessa situação). Em outros casos, um único indício foi suficiente para indicar ociosidade, como portas e janelas lacradas.

Esse processo mostrou que os parâmetros matemáticos ou automatizados precisam estar articulados a outras possibilidades de análise, como a observação atenta de muitas variáveis, algumas delas fora do imóvel, como dinâmicas da vizinhança e do bairro em que o imóvel está localizado.

O resultado das análises realizadas nas duas primeiras etapas do trabalho de campo foi o mapeamento de *imóveis potencialmente NU* nas quadras selecionadas. No total, foram analisadas 538 quadras fiscais, com 25.815 lotes, dos quais 1.265 foram identificados como NU.

Esse mapeamento subsidiou a terceira etapa, que consistiu na caracterização dos imóveis identificados por meio do preenchimento da Ficha NU – sendo um formulário para cada NU, mesmo nos casos em que existia mais de uma edificação no lote –, e foram estabelecidas outras convenções visando à uniformidade nas análises.

Entre as convenções, podem-se citar os casos de imóveis em obras – foram considerados NU somente aqueles em que se observou a estagnação das obras entre março de 2019 e março de 2020 – e as definições de sobreloja/mezanino e pavimentos-tipo: considerou-se como “sobreloja/mezanino” os pavimentos localizados logo acima do térreo, que servem como apoio a comércio (sobreloja), ou que têm a mesma área do pavimento térreo e diferenciam-se dos pavimentos-tipo; quanto aos pavimentos-tipo, considerou-se que são aqueles não classificados como térreo nem sobreloja/mezanino.

### **Método do levantamento de campo remoto para validação e caracterização de imóveis potencialmente Não Edificados e Subutilizados**

O método do levantamento de campo remoto avançou na sistematização georreferenciada dos dados quantitativos e qualitativos das características fundiárias e edílicas dos imóveis com potencial ociosidade, sistematização que até então não havia sido realizada em outros processos de levantamentos de campo para este fim. No entanto, esse produto apenas foi possível por meio de metodologia específica também para o caso da análise da não edificação e subutilização dos imóveis na região central do município de São Paulo<sup>14</sup>. Nesse sentido, o método de vistoria remota dos imóveis NE e SU buscou conduzir a pesquisadora de campo à formulação da avaliação sobre a condição de

ociosidade do imóvel, ou seja, o processo enquanto fundamentação da avaliação técnica lastreada em evidências objetivas.

Após a identificação do imóvel a ser vistoriado em listagem pré-definida georreferenciada e nas plataformas Google Maps e Google Earth, com a verificação da atualidade e qualidade gráfica das imagens disponibilizadas por estas, foi desenvolvido um Mapa de Vistoria, cuja elaboração reuniu as informações básicas sobre o imóvel, lote e suas edificações, quando existentes.

O Mapa de Vistoria significou a edição de imagem, de forma digital, visando à delimitação do lote a ser vistoriado, com atenção às seguintes informações: identificação de acessos ao lote, projeção das edificações (quando existentes) e enumeração da projeção das edificações (quando existentes). Para tal, foi necessário: (i) considerar todos os volumes edificados no terreno, (ii) assumir que cada volume edificado é uma edificação a ser vistoriada e (iii) assumir que há mais de uma edificação apenas se verificados volumes desassociados fisicamente entre si. Também coube estabelecer, ainda, convenções a respeito de (iv) avaliação sobre os proprietários dos imóveis vizinhos; (v) identificação dos imóveis vizinhos sem barreira física entre si; (vi) sobreloja ou mezanino – o que destaca a importância de sempre avaliar os volumes edificados a partir das imagens Google Earth (visualização tridimensional – 3D) e Google Maps Street View, além das imagens de satélite.

O Mapa de Vistoria ainda registrou o número de pavimentos de cada edificação (térreo, sobreloja/mezanino, pavimentos-tipo), materiais de fechamento vertical e cobertura das edificações, e possíveis observações sobre uso e atividade existentes no imóvel vistoriado, uma vez que, além do atendimento do CA mínimo e área construída, a regulamentação urbanística estabelece requisitos específicos distintos para

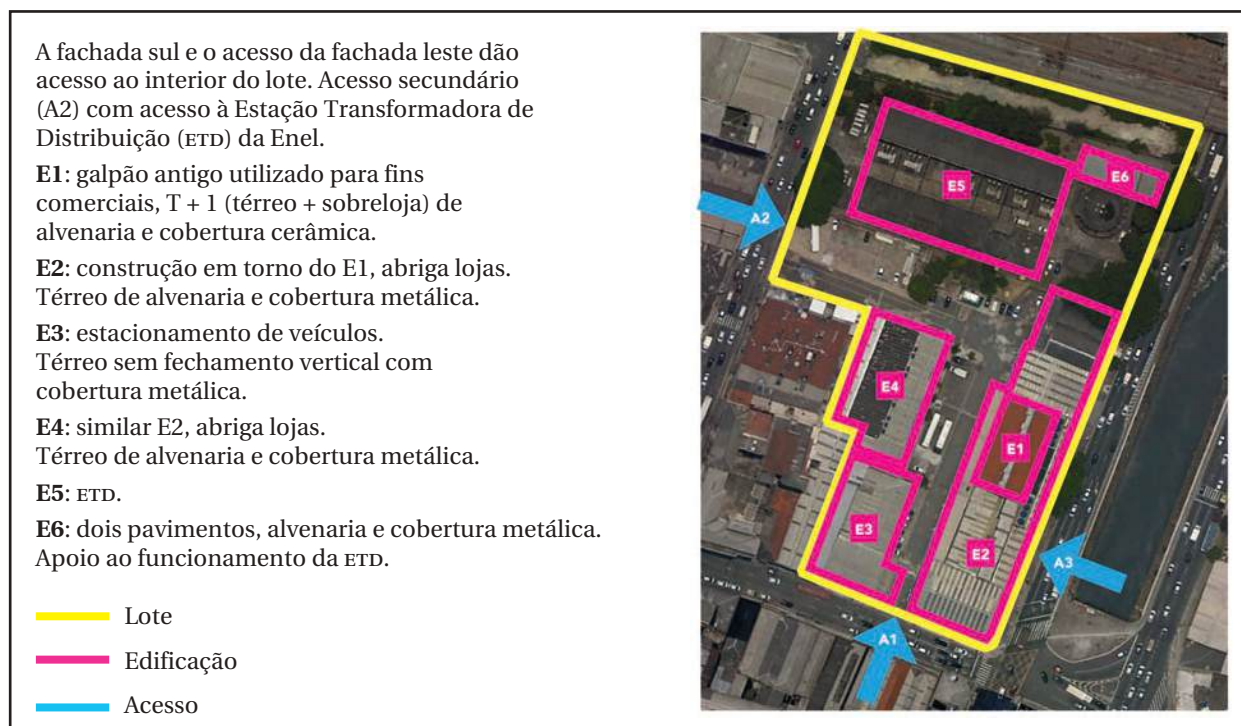


FIGURA 7  
Mapa de Vistoria de imóveis com potencial não edificação ou subutilização

a qualificação da não edificação e subutilização, destacadamente o Plano Diretor Estratégico sancionado em 2014 e o Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014<sup>15</sup>. À parte, foi realizada a medição da projeção de edificações por meio do Google Earth, considerando para tal a projeção das coberturas, inclusive beirais, quando existentes – processo possível por meio da ferramenta “medição” presente no software Google Earth. A categorização das edificações do imóvel também demandou uma avaliação de imagens no nível da rua. Foram ainda coletadas e sistematizadas imagens do lote vistoriado a partir das plataformas Google. Todas essas informações apoiaram o preenchimento da Ficha de Vistoria do imóvel

(NE/SU)<sup>16</sup>, conforme apresentado por Royer et al. (2021). Neste sentido, o Mapa de Vistoria se tornou um produto gráfico que apoiou a compreensão posterior dos dados sistematizados em forma de planilha durante a prospecção dos imóveis NE/SU com potencial ociosidade (FIGURA 7). A respeito do uso e atividade existentes no imóvel vistoriado, mesmo que remotamente, verificou-se a possibilidade da caracterização dos lotes na maior parte dos casos, inclusive permitindo uma definição de bom senso, como a da pista de kart enquadrada como “áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemelhados”, que afeta o resultado final da análise sobre a potencial ociosidade (FIGURA 8). Houve





FIGURA 8

Usos e atividades existentes nos imóveis vistoriados: áreas de lazer descobertas

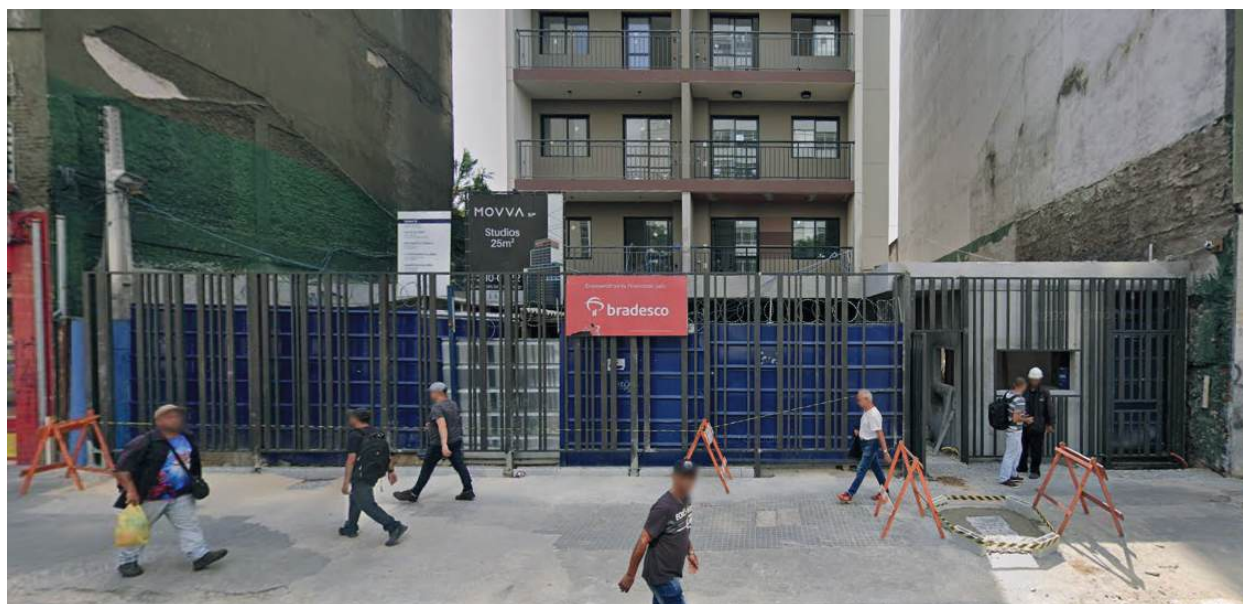


FIGURA 9

Usos e atividades existentes nos imóveis vistoriados: incorporação imobiliária





FIGURA 10  
Provável remembramento de lotes com o atendimento do coeficiente de aproveitamento mínimo exigido por lei

ainda outros casos em que as atividades elencadas pelo Decreto nº 55.638/2014 afetaram a avaliação sobre a condição de não edificação e subutilização dos imóveis, como a existência de depósito de materiais recicláveis, atividade que não demanda edificação, e mesmo elementos de transformação do espaço urbano, como incorporação imobiliária ainda não contemplada por bancos de dados públicos e oficiais da municipalidade (FIGURA 9).

O adensamento construtivo e o provável remembramento de lotes é fenômeno de importância para a análise dos imóveis com potencial não edificação ou subutilização, também devido ao recorte espacial da pesquisa abarcar áreas de grande dinamismo imobiliário, ainda que nem sempre a lógica “lançamentos imobiliários verticais de uso residencial” explique a complexidade desses fenômenos espaciais, como ilustra a Figura 10, e debatido de modo mais aprofundado por Akaishi (2022). A FIGURA 10 ilustra seis lotes contí-

guos de mesmo proprietário<sup>17</sup> com potencial não edificação (ausência de área construída) conforme Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza (TPCL) da Prefeitura de São Paulo. Contudo, com base nas imagens disponíveis nas plataformas Google, verifica-se tanto o provável remembramento de lotes como o atendimento do CA mínimo exigido por lei.

Em termos gerais, destaca-se que o TPCL, ainda que se apresente enquanto um importante banco de dados para a prospecção da não edificação e subutilização, deve ter o resultado da sua análise checado a partir da vistoria dos imóveis com potencial ociosidade. Construções em andamento ou concluídas recentemente, que significam a ampliação da área construída do imóvel, e a existência das atividades que dispensam edificação, conforme o Decreto nº 55.638/2014, são questões comumente não retratadas pelo TPCL, mas centrais para o enquadramento dos imóveis com potencial não edificação e subutilização.

Isso não significa uma limitação da metodologia adotada, pelo contrário, mas a complementaridade entre etapas propostas: o levantamento de campo se mostra fundamental para a checagem específica desses processos recentes não registrados pelo TPCL e para a análise do imóvel à luz da legislação específica do PEUC. Consideradas as etapas do desenvolvimento e aplicação da metodologia do levantamento de campo, mencionadas pelo presente texto e detalhadas por Royer et al. (2021), a checagem dos resultados obtidos a partir da análise do TPCL significou, na prática, a diminuição da quantidade de imóveis inicialmente enquadrados como NE e SU em relação àqueles inicialmente selecionados para o trabalho de campo.

### **Considerações finais: reflexões à luz da experiência empírica da aplicação desse método**

O método de levantamento de campo remoto desenvolvido, situado e analisado por este capítulo, associado à complexidade do estoque construído na região central da cidade de São Paulo, demonstra que a identificação da ociosidade imobiliária não é trivial e demanda referenciais, procedimentos e critérios específicos. Os ganhos certamente são potencializados pela ancoragem da proposição metodológica em experiências anteriores e no instrumental e procedimentos já implementados pela Prefeitura de São Paulo, possível por meio do diálogo junto aos servidores municipais.

Dessa experiência decorre, em linhas gerais, que uma estratégia remota de levantamento de campo pode ser considerada pela municipalidade como procedimento prévio às vistorias presenciais, sobretudo em análises de larga escala, possibilitando a pré-seleção de casos a serem vistoriados presencialmente e o monitoramento da situação do imóvel ao longo do tempo. Isso

pode ser, inclusive, considerado para a regulamentação de procedimentos na administração pública. Sublinha-se que a vistoria remota não substitui, mas complementa, a vistoria presencial, já que existem algumas limitações na análise remota, como a estanqueidade das imagens panorâmicas do Google Street View, que impossibilita a avaliação da situação dos imóveis em horários e dias distintos, tal como seria possível nas vistorias presenciais.

Vale também expor que alguns lotes não foram analisados, por possuírem acesso restrito, como ruas fechadas por portão ou grade, ou ruas exclusivas de pedestres, sem disponibilidade de imagens do Google Street View. Semelhante a isso, foram encontrados casos de imóveis no perímetro do estudo cuja conformação do lote não possibilitou análises conclusivas sobre os indícios de ociosidade, a exemplo de imóveis que têm um portão com frente para a via pública e o restante do lote está no miolo da quadra – nesse sentido, ainda se destaca o fato de que a análise remota é realizada em grande medida pela visualização das fachadas e vistas aéreas dos imóveis.

Para além da metodologia em si, os produtos advindos da prospecção de imóveis ociosos incorporam relevância própria. É notório que as informações sistematizadas durante o levantamento de campo remoto, e apresentadas de forma resumida no Capítulo 3 desta publicação, passam a compor referencial quantitativo e qualitativo sobre o parque construído da área central da metrópole paulistana, possível inclusive devido ao uso articulado e complementar de diferentes ferramentas digitais. Para o caso das análises de imóveis com potencial não edificação e subutilização, por exemplo, o Mapa de Vistoria, um arquivo digital, é um produto que constitui atlas síntese das fichas de vistoria desenvolvidas.

O software livre QGIS se mostrou imprescindível para o desenvolvimento do método, pela possibilidade de centralizar dados e resultados das análises de modo georreferenciado. Essa centralização de informações tornou eficiente todo o processo de avaliação do imóvel, substituindo a consulta a documentos secundários durante o preenchimento da ficha de vistoria do imóvel. Caso contrário, caberia à pesquisadora centrada na avaliação sobre a potencial não edificação e subutilização consulta ao Plano Diretor Estratégico e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo para o entendimento do CA mínimo e zoneamento incidente sobre o imóvel vistoriado, por exemplo, essenciais para a análise sobre a potencial não edificação e subutilização dos imóveis.

Em termos de caracterização dos imóveis, apenas a interpretação da regulação municipal não é suficiente para a identificação da ociosidade imobiliária, o que certamente não é facilitado pela escala urbana, que implica a caracterização de imóveis em larga escala.

Especificamente sobre o método do levantamento de campo remoto para a verificação da não utilização, destacam-se os avanços acerca da identificação e sistematização de um conjunto de indícios da ociosidade imobiliária, além da possibilidade de identificação da potencial ociosidade na escala do lote, e não apenas da quadra, conforme resultante da aplicação e análise do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO), tratado no Capítulo 5.

A respeito da não edificação e da subutilização de imóveis, a existência de guaritas, estandes de vendas de lançamentos imobiliários, comércio ao ar livre e outras condições podem suscitar dúvidas a respeito da permanência e efemeridade das edificações. Ainda, destaca-se que o levantamento de campo remoto para a verificação da não edificação e subutilização se mostra

eficaz para a checagem dos dados apresentados pelo cadastro fiscal municipal, assim como ilumina os limites desse banco de dados frente às dinâmicas imobiliárias na região central do município de São Paulo. Nesse sentido, ainda que reconhecida a importância do TPCL, a construção de um cadastro multifinalitário orientado à política urbana e voltado para a prospecção da ociosidade imobiliária deve ser considerada. Neste sentido, destaca-se o desafio do cômputo da área construída, já que a exata aferição da área construída computável das edificações apenas é possível a partir do *as built* da edificação.

Certamente todas essas considerações demonstram a importância das capacidades administrativas instaladas, além da aprovação e sanção de Planos Diretores e outras peças legais. Mesmo no caso do município de São Paulo, que dispõe de alta capacidade administrativa em termos comparativos com outros municípios no cenário brasileiro, a própria contratação de uma prestação de serviços técnicos por universidades públicas ganha significância, de modo a fomentar e viabilizar a prática do planejamento e formatação de uma rotina administrativa básica. A dimensão temporal é também fundamental nesse sentido, já que o método pode ser avaliado à luz da prática e que o espaço urbano é dinâmico, de modo que a política urbana deve considerar o monitoramento contínuo do parque construído. Remembramentos, desmembramentos, incorporação imobiliária, esvaziamento de lotes e edifícios não são estanques no tempo. Desse modo, adequar a legislação e a gestão urbana à complexidade do espaço e das situações diversas encontradas é um desafio que precisa ser observado e enfrentado pela municipalidade.

## Notas

<sup>1</sup> Pós-doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

<sup>2</sup> Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

<sup>3</sup> Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

<sup>4</sup> A metodologia utilizada para a definição dessa listagem é o tema do Capítulo 4.

<sup>5</sup> As quadras da área de estudo foram classificadas segundo potencial de concentração da ociosidade (baixo a médio, alto e altíssimo) por meio do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO), conforme apresentado no Capítulo 5.

<sup>6</sup> Nos estudos referentes, a terminologia adotada foi “imóveis vazios”, que não reflete o exato significado de NU e/ou NE e/ou SU, mas guarda semelhanças, por isso vale a comparação.

<sup>7</sup> Lei Municipal nº 12.349, de 6 de junho de 1997: Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências.

<sup>8</sup> A Cohab estabeleceu alguns critérios para seleção de 66 edifícios dessa listagem, com o objetivo de integrar o Programa Renova Centro: área construída acima de 1.000 metros quadrados, ociosidade, uso anterior, geometria do lote, proprietário e proximidade entre os edifícios.

<sup>9</sup> Disponível em [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx), na base “cadastró” > “lotes”. Tal consideração também se aplica à prospecção dos imóveis com potencial não edificação e subutilização.

<sup>10</sup> Do total de imóveis classificados como potencialmente NU, apenas cinco eram condomínios (várias matrículas em um único lote). Estes cinco imóveis reuniam 179 matrículas, das quais 145 estavam em apenas um lote (edifício de apartamentos). No caso dos imóveis com potencial não edificação e subutilização analisados pela pesquisa de campo, não constavam condomínios.

<sup>11</sup> Quanto à data das imagens mais recentes, vale mencionar que coincide com o início da pandemia de covid-19, que alterou radicalmente a dinâmica imobiliária em São Paulo. Isso significa que a análise realizada pela pesquisa MIPO investiga a situação da ociosidade imobiliária pré-pandêmica.

<sup>12</sup> A Ficha NU pode ser acessada pelo link: <https://form.jotform.com/210587680656667>

<sup>13</sup> Na ocasião da pesquisa de campo, a recomendação da Organização Mundial de Saúde era de total isolamento, portanto, as vistorias presenciais foram realizadas de carro, sem exposição das pesquisadoras ao contato com outras pessoas.

<sup>14</sup> Para maiores informações, consultar Royer et al. (2021).

<sup>15</sup> Sobre a análise referente ao acesso à infraestrutura urbana, as análises não foram orientadas exclusivamente pela normativa técnica existente no país, mas trataram de relacionar o preenchimento da ficha de vistoria à identificação de elementos físicos no espaço urbano, a exemplo de boca de lobo e sarjetas, posteamento e fiação elétrica.

<sup>16</sup> A ficha pode ser consultada no link: <https://www.jotform.com/form/210283865714660#preview>

<sup>17</sup> De modo geral, os dados do TPCL mostraram-se relevantes e permitiram de maneira bastante facilitada a identificação dos imóveis contíguos de mesmo proprietário.

<sup>18</sup> Conforme descrito no Capítulo 3, a seleção das 538 quadras considerou os dois objetivos principais do levantamento de campo – (i) validação do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO) e (ii) checagem de imóveis potencialmente NE/SU e prospecção de imóveis potencialmente NU – e resultou em dois conjuntos de quadras a vistoriar. O primeiro deles, um conjunto amostral de 344 quadras, para validação do IMO, e o segundo conjunto, denominado “conjunto complementar”, com 194 quadras no total, que articulou quadras com altíssima ociosidade e zoneamento de interesse, totalizando 538 quadras no levantamento de campo remoto.

## Fonte das figuras

FIGURAS 1 e 2 Adaptado por Igor Santana (2023) a partir de Royer et al. (2021)

FIGURAS 3 e 6 Acervo de imagens da pesquisa MIPO.

FIGURA 4 GOOGLE (2020a).

FIGURAS 5 e 7 Elaboração própria a partir das bases de dados da pesquisa.

FIGURA 8 GOOGLE (2019).

FIGURA 9 GOOGLE (2020b).

FIGURA 10 Elaboração própria a partir das bases de dados da pesquisa; GOOGLE (2020c).

## Referências bibliográficas

AKAISHI, A. G. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. 2022. Tese (Doutorado em Habitação) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

GONÇALVES, F. M. CALLEJAS, A. G. H.; TANAKA, R. M. H. **Estudo para implantação de unidades habitacionais no centro de São Paulo**. São Paulo: FUPAM: Cohab, 2009a.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua do Gasômetro, 179-197. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/55rhj>. Acesso em: 26 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Av. Salim Farah Maluf, 10. 1 jul. 2019. 2019. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Uk8oW>. Acesso em: 26 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Cásper Líbero, 10. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/niohl>. Acesso em: 24 fev. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Av. do Estado, 1390. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/oxruL>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ROYER, L. O. et al. **Metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos**. São Paulo: Unesco, 2021. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/extensao/metodologia-para-identificacao-de-imoveis-ociosos-passiveis-de-aplicacao-do-instrumento-de-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-pelo-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SILVA, H. M. B.; BIAVA, A. H. R.; SIGOLO, L. M. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no centro de São Paulo** – Relatório Final. São Paulo: LabHab, 2009b.



**Apên**

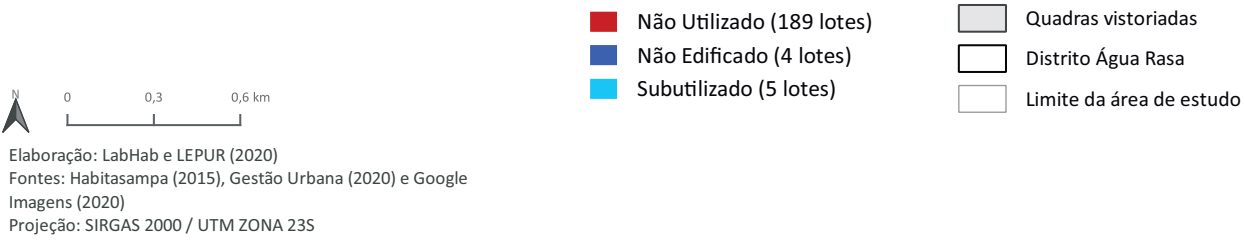
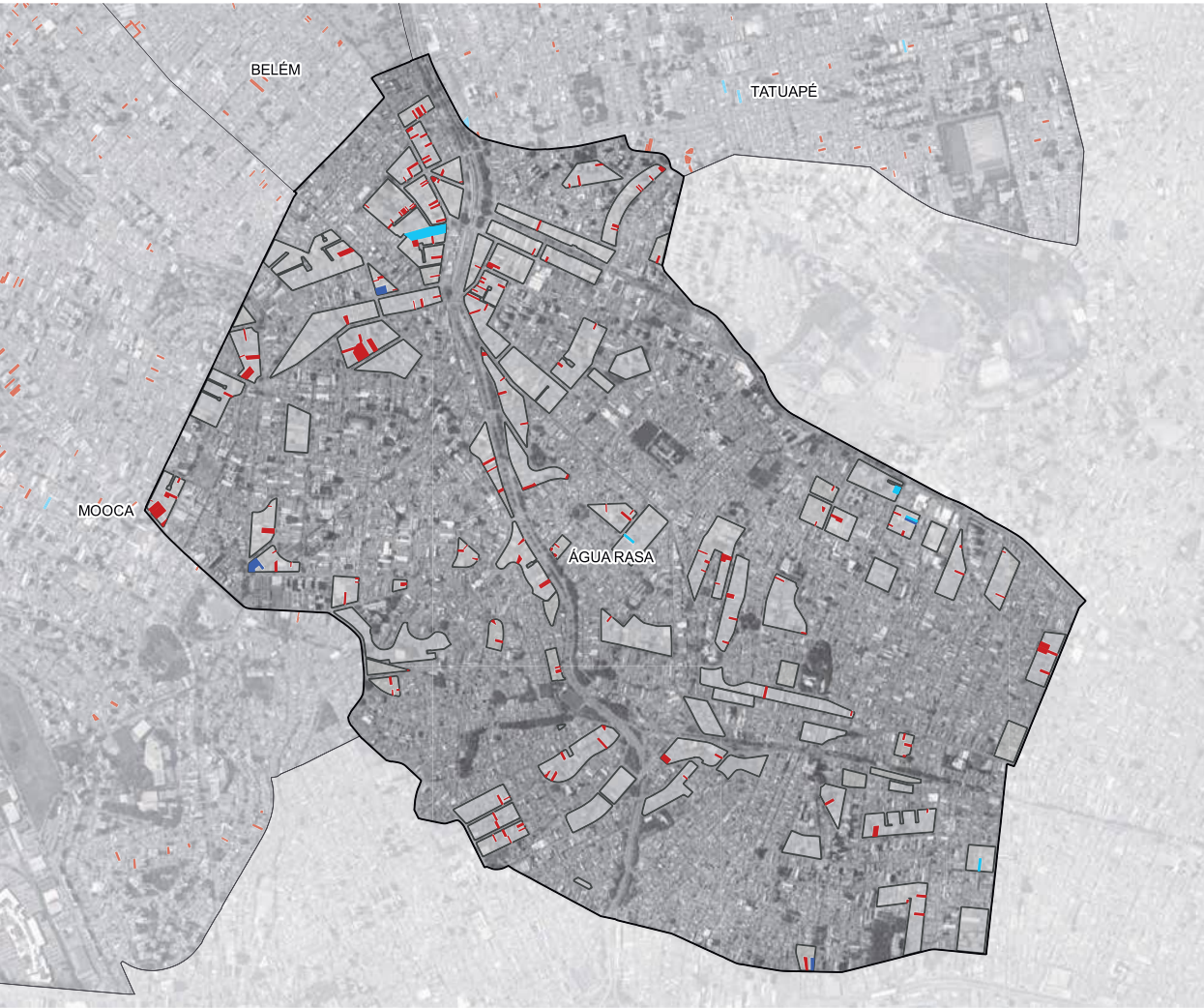
# **dice**

**Imagens  
representativas dos  
imóveis potencialmente  
ociosos nos distritos  
da região central de  
São Paulo**

# **1**

## **Distrito**

### **Água Rasa**



**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Água Rasa



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU1011).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU1082).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0842).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na  
tipologia de edificação predominante do  
distrito (NU1060)



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na  
tipologia de uso predominante do distrito  
(NU1044).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU1041).



FIGURA 7  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0847).



FIGURA 8  
Imóvel potencialmente  
Não Edificado





FIGURA 9  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas  
ou com fechamento  
provisório (NU0988).



FIGURA 10  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
janelas quebradas,  
lacradas ou com  
fechamento provisório  
(NU1151).



FIGURA 11  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas ou  
com fechamento provisório  
(NU2366).



FIGURA 12  
Imóvel potencialmente Não Edificado na tipologia de uso predominante do distrito (NE0513)



FIGURA 13  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de  
dinâmica imobiliária (NEo667).

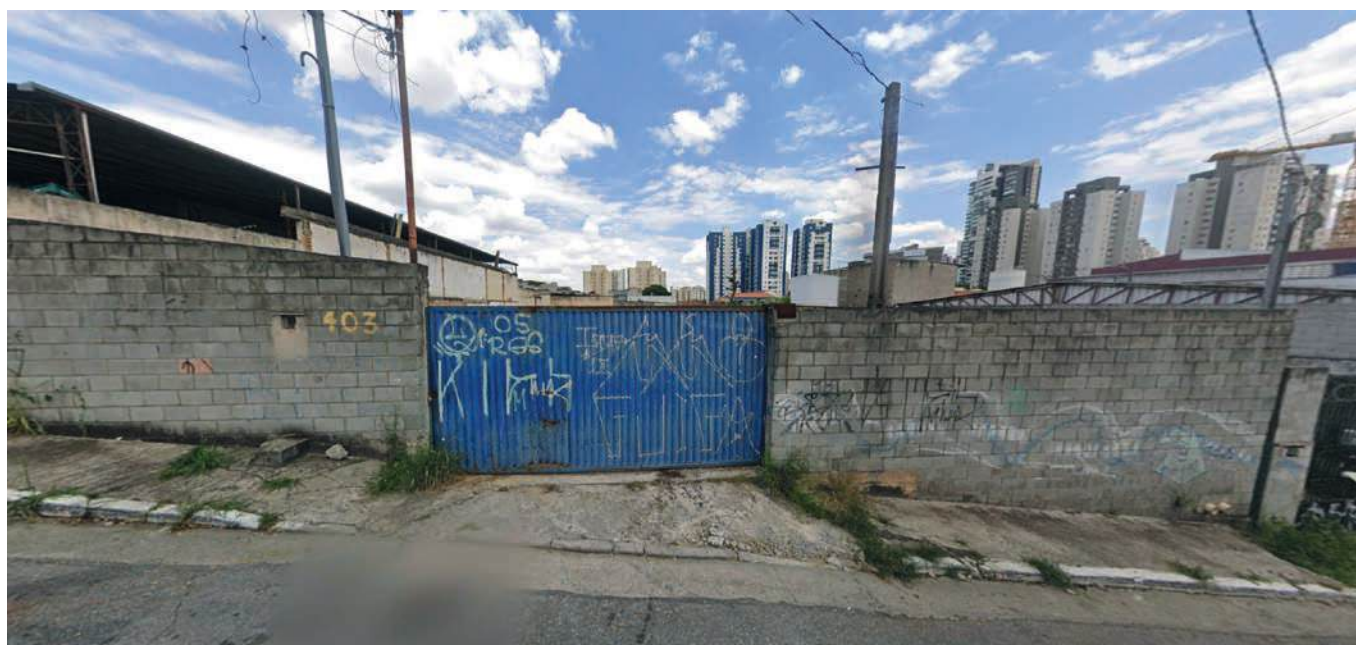


FIGURA 14  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica imobiliária (SUo475).





FIGURA 15  
Imóvel potencialmente Subutilizado com indício de dinâmica imobiliária (SU0501).



FIGURA 16  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica imobiliária (NE0666).

## Fonte do mapa e das figuras

MAPA 1	Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
FIGURA 1	GOOGLE (2019a) imagem de abril de 2019
FIGURA 2	GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
FIGURA 3	GOOGLE (2019b) imagem de março de 2019
FIGURA 4	GOOGLE (2019c) imagem de abril de 2019
FIGURA 5	GOOGLE (2019d) imagem de abril de 2019
FIGURA 6	GOOGLE (2019e) imagem de junho de 2019
FIGURA 7	GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
FIGURA 8	GOOGLE (2019f) imagem de abril de 2019
FIGURA 9	GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
FIGURA 10	GOOGLE (2019g) imagem de abril de 2019
FIGURA 11	GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020
FIGURA 12	GOOGLE (2019h) imagem de abril de 2019
FIGURA 13	GOOGLE (2019i) imagem de abril de 2019
FIGURA 14	GOOGLE (2019j) imagem de abril de 2019
FIGURA 15	GOOGLE (2019k) imagem de abril de 2019
FIGURA 16	GOOGLE (2019l) imagem de junho de 2019

## Referências

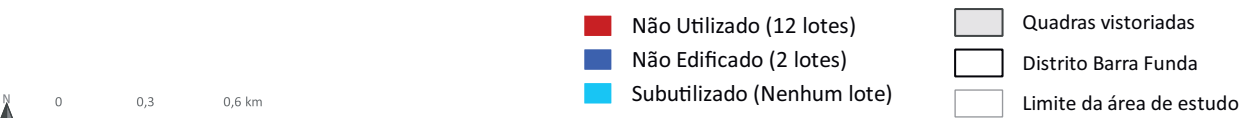
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Amapá Grande, 111. 1 abr. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/1lMj>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Marechal Barbacena, 965. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/tx8Yt>. Acesso em: 02 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Serra de Jaire, 1511. 1 mar. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/6vqvG>. Acesso em: 02 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Manoel Gomes, 163. 1 abr. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/egaU9>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Dr. Gabriel de Resende, 52. 1 abr. 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/zfyY8>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Miranda Jordão, 455. 1 jun. 2019. Fotografia. 2019e. Disponível em: <https://x.gd/hrUEH>. Acesso em: 19 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Álvaro Ramos, 2222. 1 mar. 2020. Fotografia. 2020b. Disponível em: <https://x.gd/Ngudy>. Acesso em: 02 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Qixadá, 281. 1 abr. 2019. 2019f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/ITc6e>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Av. Salim Farah Maluf, 3898. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/YTzkq>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Orfanato, 1744. 1 abr. 2019. 2019g. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Ib8sb>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Guapeva, 112. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Lx4wG>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Campo Largo, 2. 1 abr. 2019. 2019h. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/FKBQf>. Acesso em: 02 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Cairiri, 344. 1 abr. 2019. 2019i. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/fW2vI>. Acesso em: 04 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Lefosse, 388. 1 abr. 2019. 2019j. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/u87yt>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Travessa Eng. Cestari, 56. 1 abr. 2019. 2019k. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/oRzyW>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Rio do Sul, 44. 1 jun. 2019. 2019l. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Q2iO7>. Acesso em: 26 mar. 2021.



**2**

**Distrito**

**Barra Funda**



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

MAPA 1  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Barra Funda

FIGURA 1  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do distrito  
(NUo448).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado  
na tipologia de uso predominante do  
distrito (NU2o81).







FIGURA 3  
Imóvel  
potencialmente  
Não Utilizado  
com acessos  
lacrados  
(NUo442).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não Utilizado com janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório (NUo441).





FIGURA 5  
Imóvel potencialmente Não Edificado  
com indício de dinâmica imobiliária  
(NE689)

### Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 2 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 3 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
- FIGURA 4 GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020
- FIGURA 5 GOOGLE (2019a) imagem de março de 2019

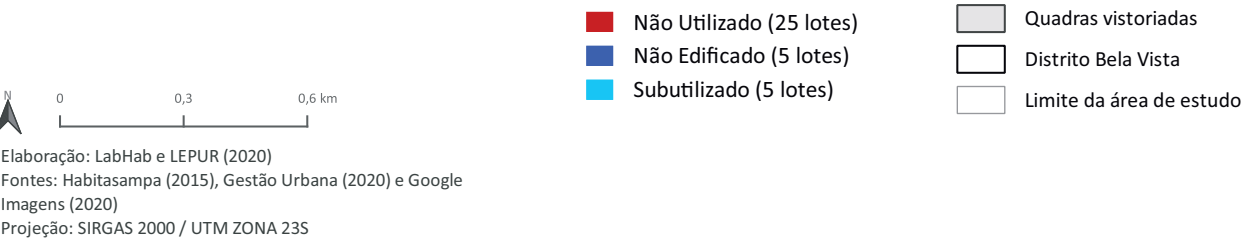
### Referências

- GOOGLE. **Google Street View:** Av. Pacaembu, 878. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Km9w3>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Av. Dr. Adolpho Pinto, 124. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/bYDzp>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Traipú, 39. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/bf51I>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Av. Pacaembu, 774. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/AcRF4>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Av. Santa Maria, 408. 1 mar. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Jo2ol>. Acesso em: 23 fev. 2021.

**3**

**Distrito**

**Bela Vista**



**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Bela Vista



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU0187).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0188).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0128).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não Utilizado com acessos lacrados (NU0117).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado com acessos lacrados  
(NU0206).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado com janelas quebradas,  
lacradas ou com fechamento  
provisório (NU0181).





FIGURA 7  
Imóvel potencialmente Não Edificado na tipologia de uso predominante do distrito (NE0155).



FIGURA 8  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica imobiliária (NE0156 e NE0159).

### Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de maio de 2019
- FIGURA 2 GOOGLE (2019b) imagem de maio de 2019
- FIGURA 3 GOOGLE (2019c) imagem de Agosto de 2019
- FIGURA 4 GOOGLE (2019d) imagem de maio de 2019
- FIGURA 5 GOOGLE (2019e) imagem de abril de 2019
- FIGURA 6 GOOGLE (2019f) imagem de maio de 2019
- FIGURA 7 GOOGLE (2019g) imagem de maio de 2019
- FIGURA 8 GOOGLE (2019h) imagem de maio de 2019

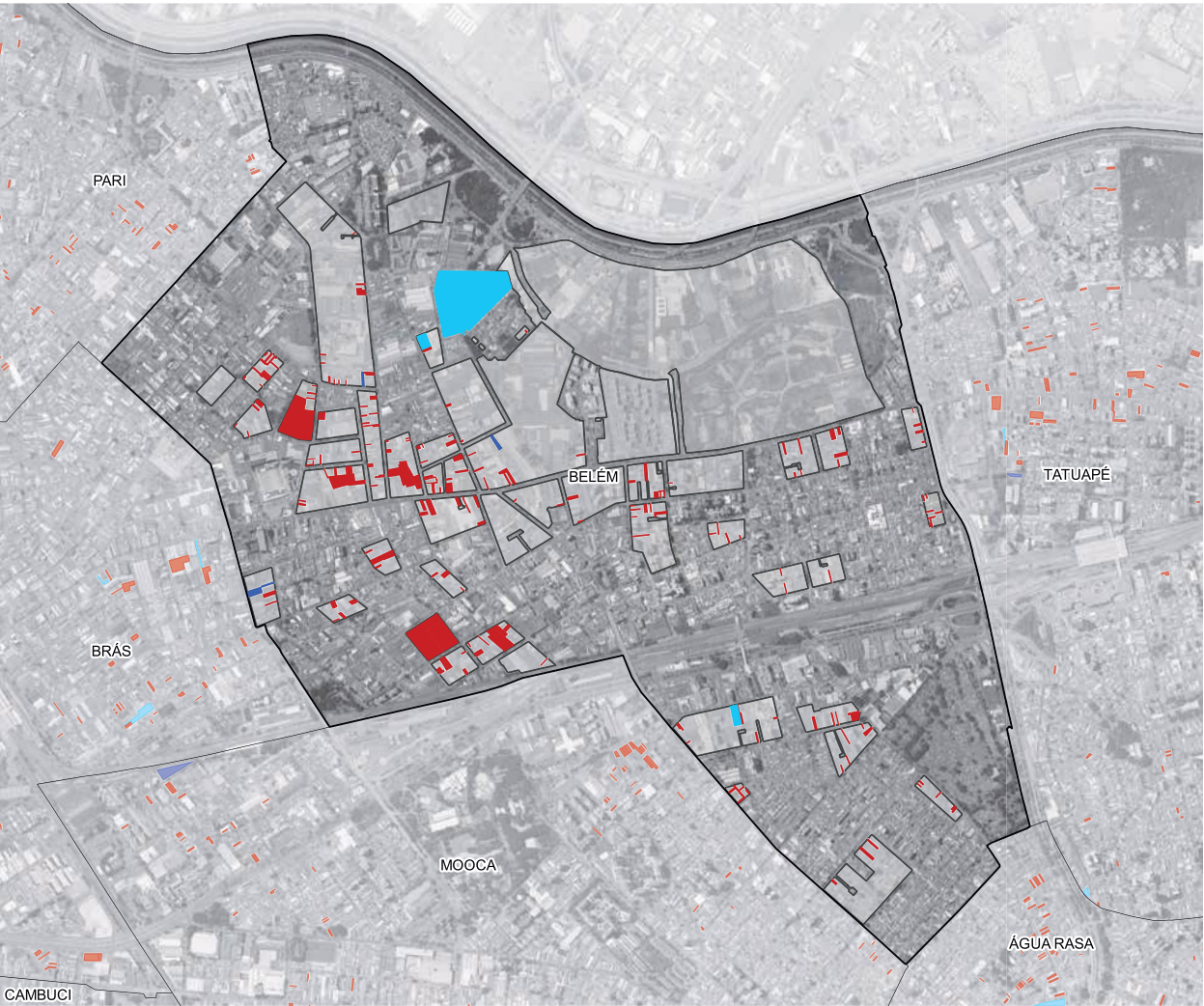
### Referências

- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Fortaleza, 163. 1 maio 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/6uBFs>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Conselheiro Carrão, 554. 1 maio 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/2XXYx>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Treze de Maio, 197. 1 ago. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/VzItu>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Conde de São Joaquim, 129. 1 maio 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/1HfhX>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Herculano de Freitas, 169. 1 abr. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/TFNiv>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Conselheiro Carrão, 97. 1 maio 2019. 2019f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/sIZ9z>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Barata Ribeiro, 323. 1 maio 2019. 2019g. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/YWfQk>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Barata Ribeiro, 132. 1 maio 2019. 2019h. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/1B5Zj>. Acesso em: 1 mar. 2021.



**4**

# **Distrito Belém**



- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| ■ Não Utilizado (226 lotes) | ■ Quadras vistoriadas      |
| ■ Não Edificado (4 lotes)   | □ Distrito Belém           |
| ■ Subutilizado (3 lotes)    | □ Limite da área de estudo |

Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Belém



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU2107).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0591).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0729).





FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não Utilizado  
com acessos lacrados (NU0770).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente Não Utilizado com  
acessos lacrados (NU0653).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente Não Utilizado  
com janelas quebradas, lacradas ou com  
fechamento provisório (NU2003).



FIGURA 7  
Imóvel potencialmente  
Não Edificado na  
tipologia de uso  
predominante do distrito  
(SU177).



FIGURA 8  
Imóvel potencialmente  
Não Edificado com  
indício de dinâmica  
imobiliária (NE272).



FIGURA 9  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica  
imobiliária (NE273).

### Fonte do mapa e das figuras

MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)

FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de abril de 2019

FIGURA 2 GOOGLE (2019b) imagem de março de 2019

FIGURA 3 GOOGLE (2019c) imagem de abril de 2019

FIGURA 4 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020

FIGURA 5 GOOGLE (2019d) imagem de abril de 2019

FIGURA 6 GOOGLE (2019e) imagem de junho de 2019

FIGURA 7 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020

FIGURA 8 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020

FIGURA 9 GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020

### Referências

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Herval, 748. 1 abr. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/vO5SP>. Acesso em: 30 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Catumbi, 145. 1 mar. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Siops>. Acesso em: 11 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Passos, 69. 1 abr. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Xp1Nw>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Aconito, 934. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/IF2fP>. Acesso em: 04 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Cajuru, 346. 1 abr. 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/B4uTj>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Av. Celso Garcia, 2700. 1 jun. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/O5510>. Acesso em: 8 abr. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Cachoeira, 429. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/fDOFC>. Acesso em: 23 fev. 2021.

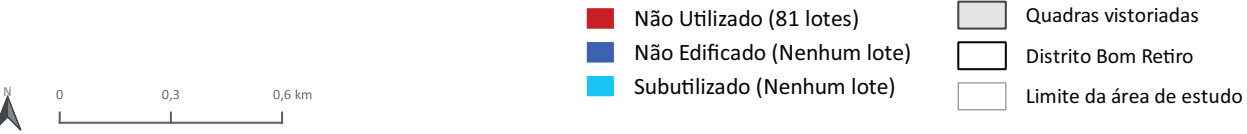
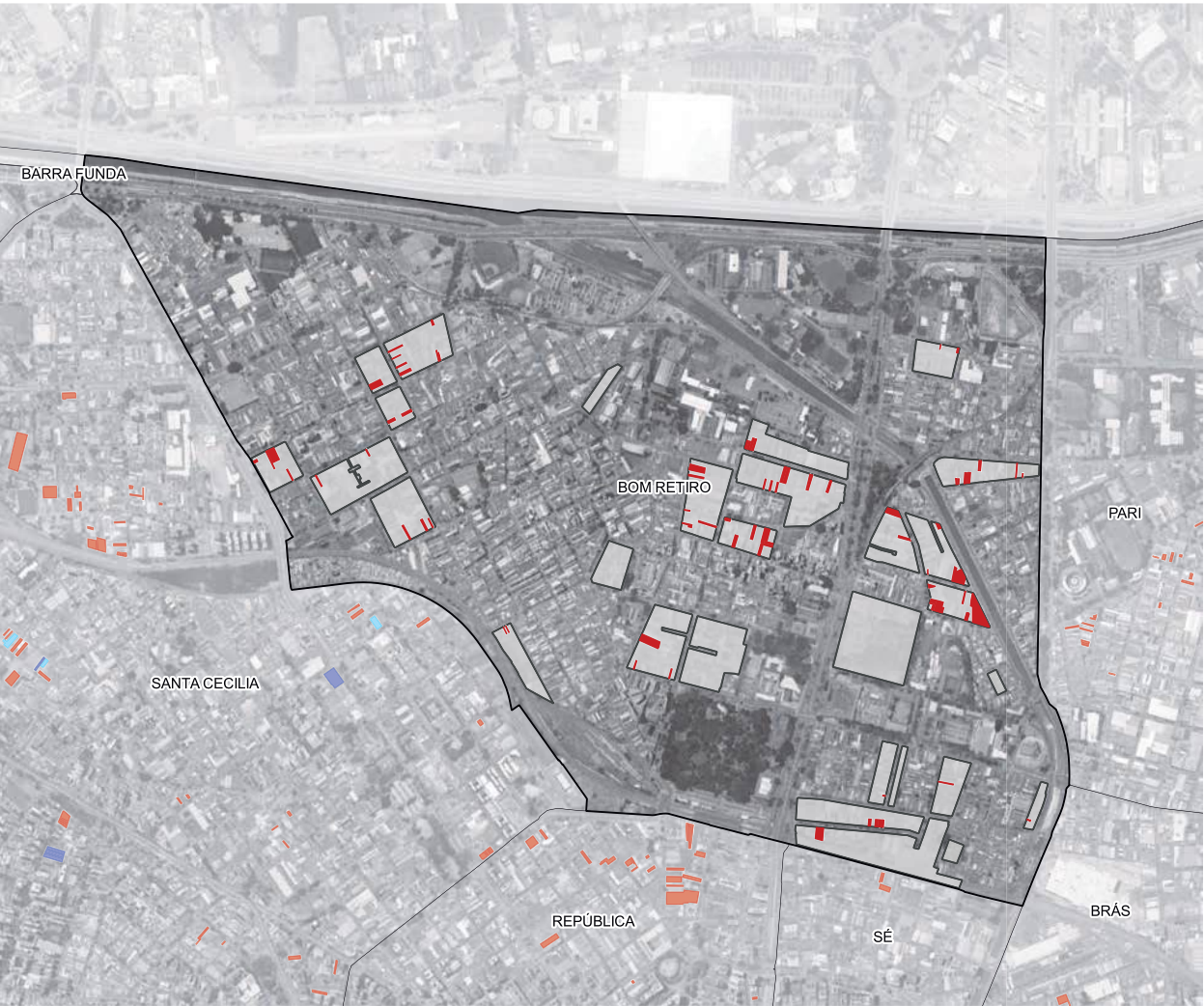
GOOGLE. **Google Street View**: Rua José Monteiro, 218. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Hf9PJ>. Acesso em: 3 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Bresser, 1299. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/moSco>. Acesso em: 3 mar. 2021.

**5**

**Distrito**

**Bom Retiro**



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Bom Retiro



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU0302).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0307).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0389).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados  
(NU2048).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0375).





FIGURA 6  
Imóvel potencialmente Não Utilizado com janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório (NUo328).

### Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de março de 2019
- FIGURA 2 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 3 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 4 GOOGLE (2019b) imagem de março de 2019
- FIGURA 5 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
- FIGURA 6 GOOGLE (2019c) imagem de março de 2019

### Referências

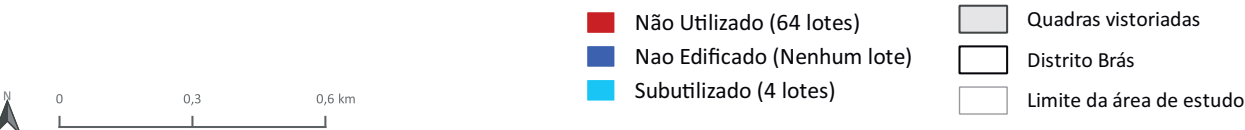
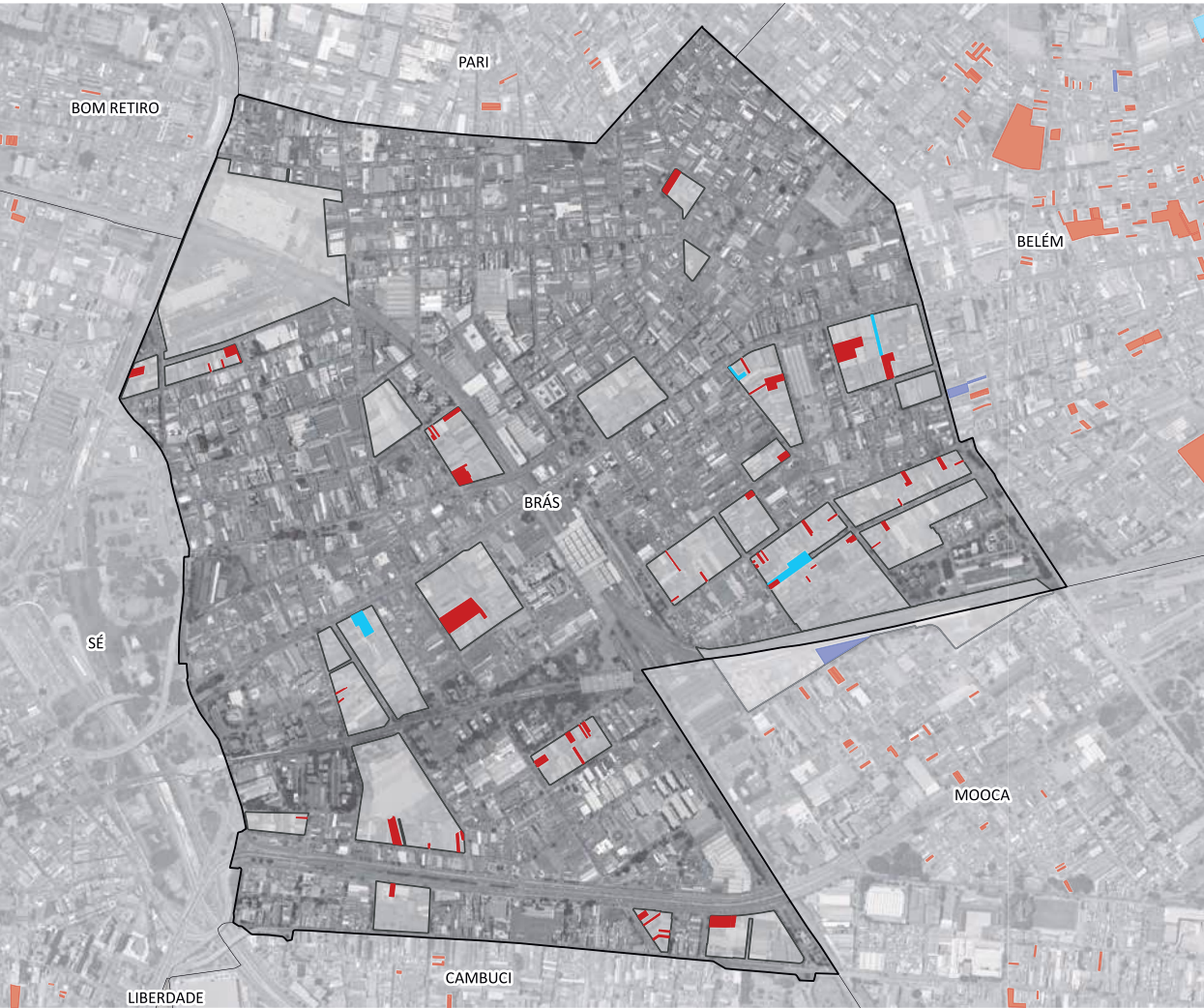
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Porto Seguro, 86. 1 mar. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/fgl6S>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Joaquim Murtinho, 116. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/AiOyC>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua dos Italianos, 697. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/C9ZEt>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Luís Pacheco, 55. 1 mar. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/IkjIN>. Acesso em: 6 abr. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Javaés, 107. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/E4wW7>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Deocleciana, 86. 1 mar. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/xWYGy>. Acesso em: 10 mar. 2021.



**6**

**Distrito**

**Brás**



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Brás

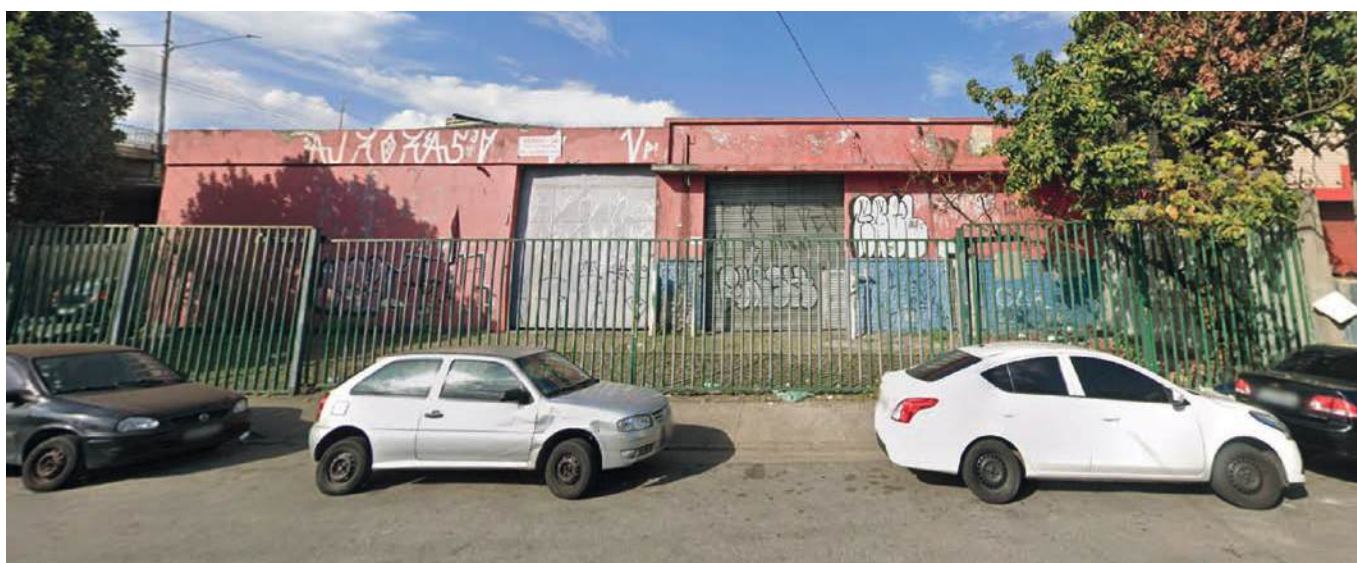


FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU0055).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0461).





FIGURA 3  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do distrito  
(NU0058).

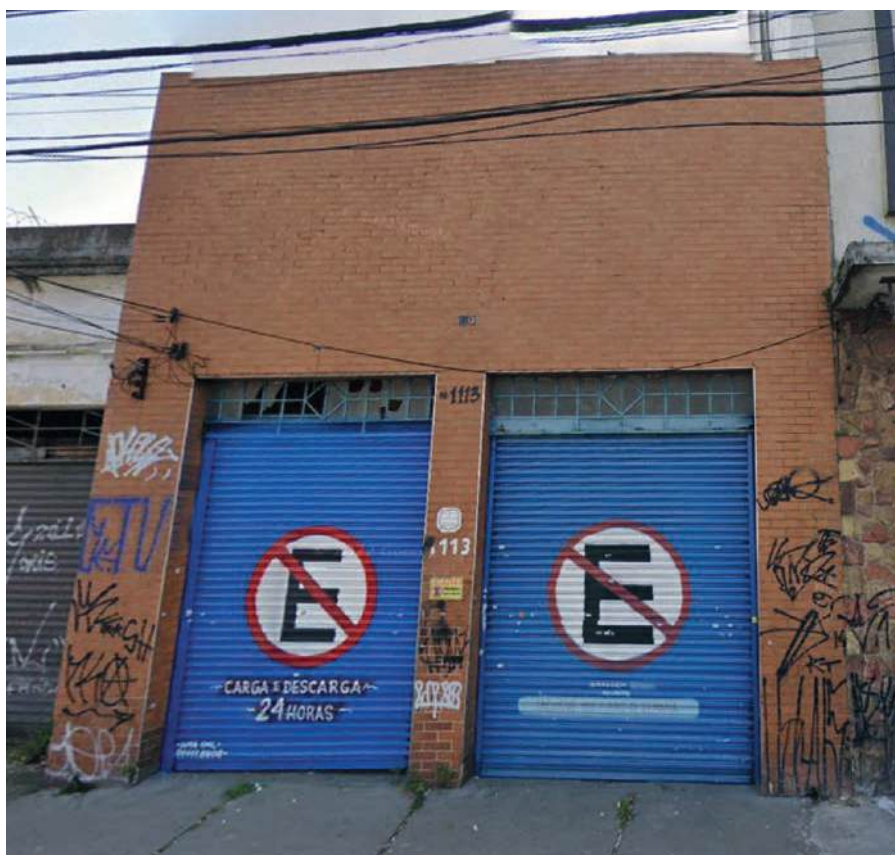


FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado na tipologia de uso  
predominante do distrito (NU0059).





FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas (NU0028).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0045).



FIGURA 7  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NUo465).



FIGURA 8  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado com janelas quebradas,  
lacradas ou com fechamento  
provisório (NU2167).



FIGURA 9  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas  
ou com fechamento  
provisório (NU0458).



FIGURA 10  
Imóvel potencialmente Subutilizado na tipologia de uso predominante do distrito (SU0205).



FIGURA 11  
Imóvel potencialmente  
Subutilizado com indício  
de dinâmica imobiliária  
(SU0269).

### Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 2 GOOGLE (2019a) imagem de maio de 2019
- FIGURA 3 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 4 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
- FIGURA 5 GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020
- FIGURA 6 GOOGLE (2019b) imagem de maio de 2019
- FIGURA 7 GOOGLE (2019c) imagem de março de 2019
- FIGURA 8 GOOGLE (2020e) imagem de março de 2020
- FIGURA 9 GOOGLE (2019d) imagem de maio de 2019
- FIGURA 10 GOOGLE (2019e) imagem de março de 2019
- FIGURA 11 GOOGLE (2020f) imagem de março de 2020

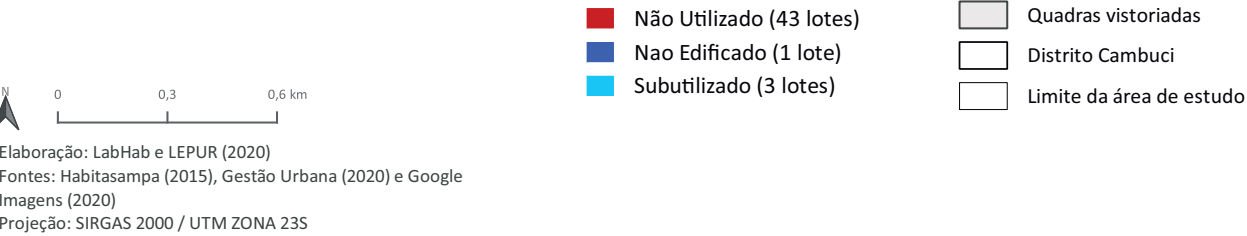
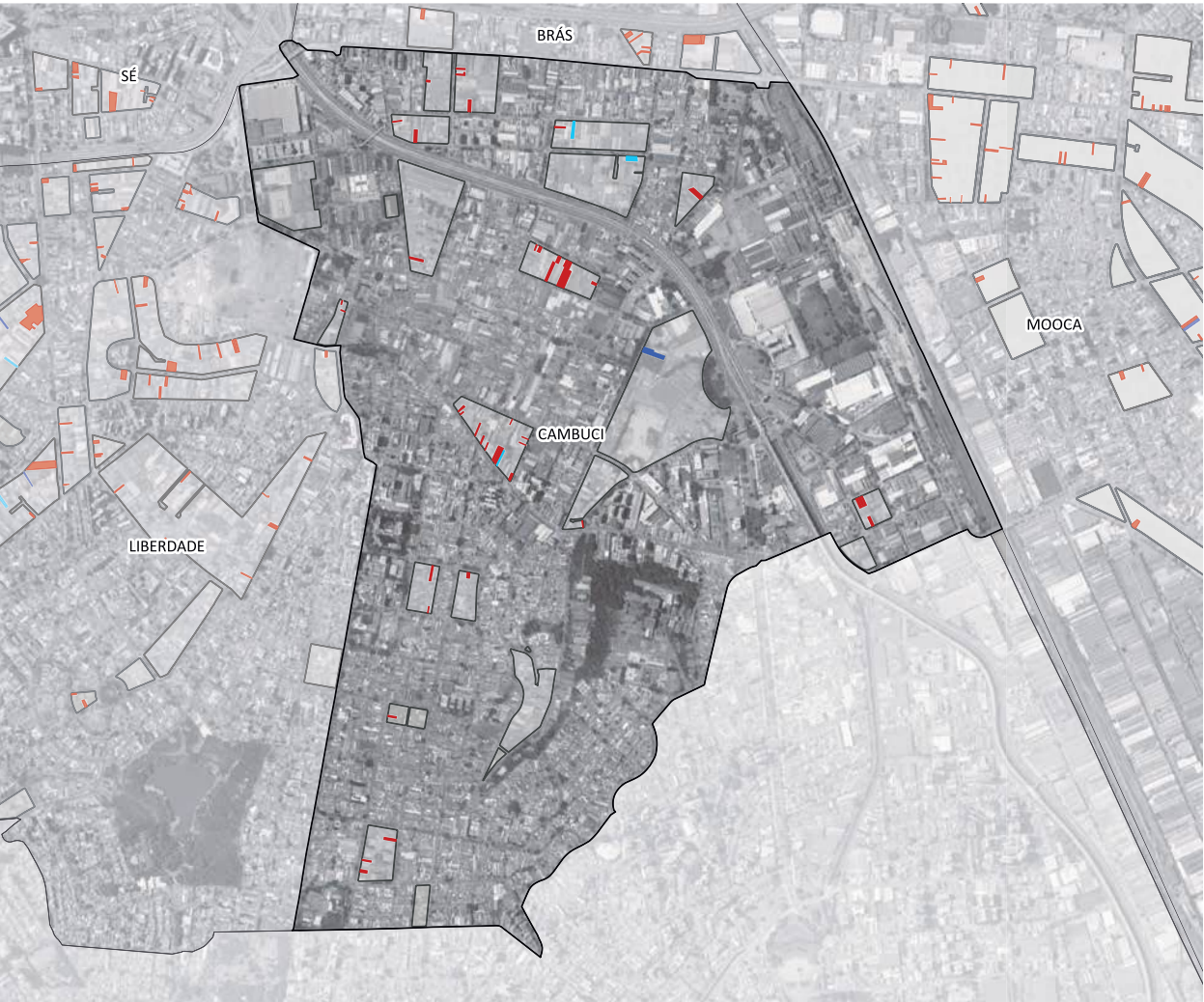
### Referências

- GOOGLE. **Google Street View:** Rua André de Leão, 259. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/K1JF3>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Coimbra, 121. 1 maio 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/iUEk2>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Piratininga, 1033. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/JcpTn>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Piratininga, 1103. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/AHX7V>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Av. do Estado, 3003. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/nEAu2>. Acesso em: 4 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Visconde de Parnaíba, 385. 1 maio 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/hT-Sac>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Dr. Almeida Lima, 421. 1 mar. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/l2Hv3>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Piratininga, 169. 1 mar. 2020. 2020e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/eCsBH>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua José de Alencar, 92. 1 maio 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/3yJgY>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Rua Gomes Cardim, 521. 1 mar. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/iUYoW>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View:** Av. Celso Garcia, 344. 1 mar. 2020. 2020f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/ftBTs>. Acesso em: 18 mar. 2021.



**7**

# **Distrito Cambuci**



MAPA 1  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Cambuci



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do distrito  
(NU0974).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado na tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NU0063).





FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado  
na tipologia de uso predominante do  
distrito (NU0968).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não Utilizado com  
acessos lacrados (NU0062).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente Não Utilizado  
com acessos lacrados (NU0720).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas  
ou com fechamento  
provisório (NU0963).

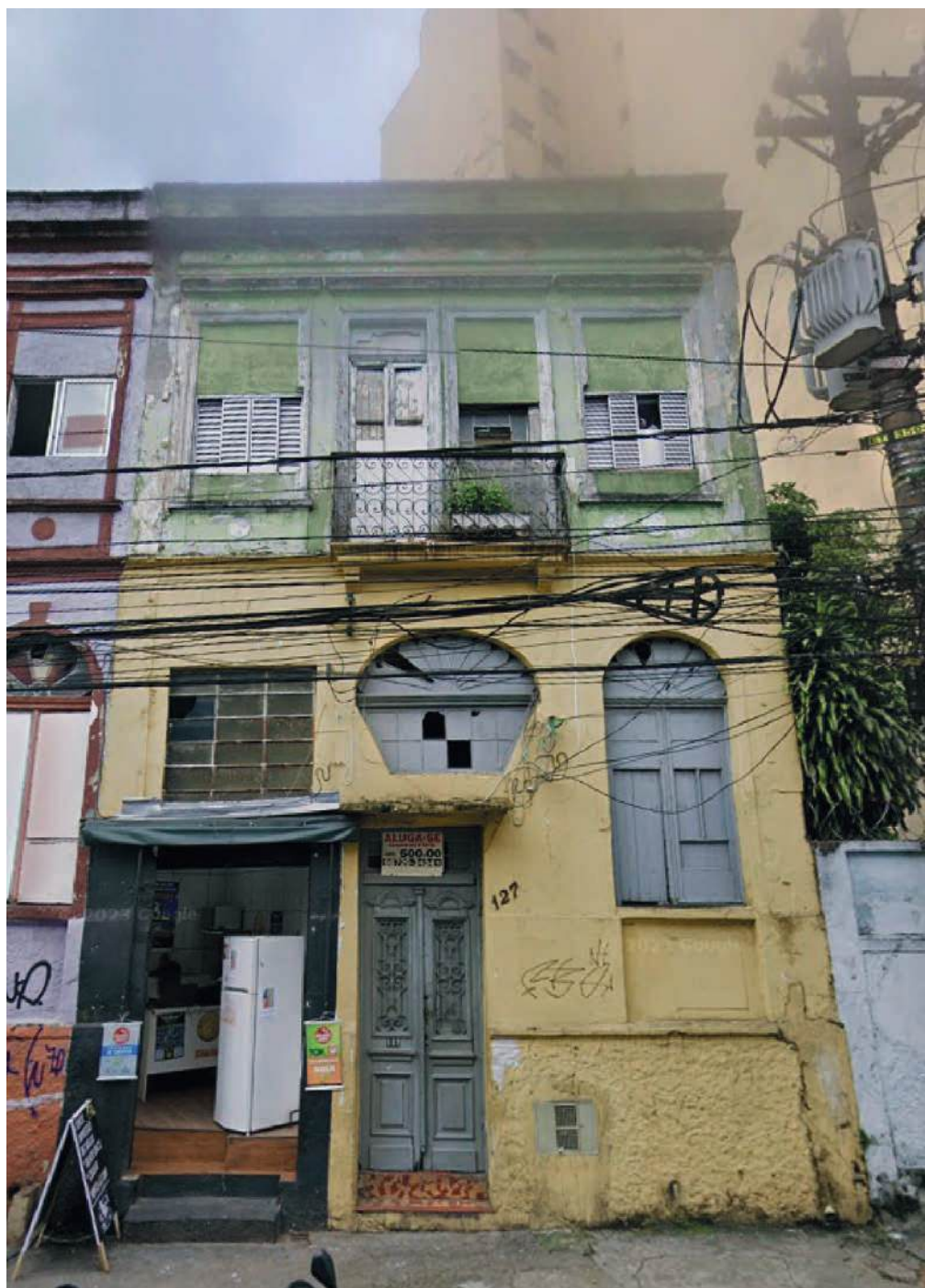




FIGURA 7  
Imóvel potencialmente Não  
Edificado na tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NE461)





FIGURA 8  
Imóvel potencialmente  
Subutilizado na tipologia de  
uso predominante do distrito  
(SU022).

### Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de abril de 2019
- FIGURA 2 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 3 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 4 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
- FIGURA 5 GOOGLE (2019b) imagem de abril de 2019
- FIGURA 6 GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020
- FIGURA 7 GOOGLE (2020e) imagem de março de 2020
- FIGURA 8 GOOGLE (2020f) imagem de março de 2020

### Referências

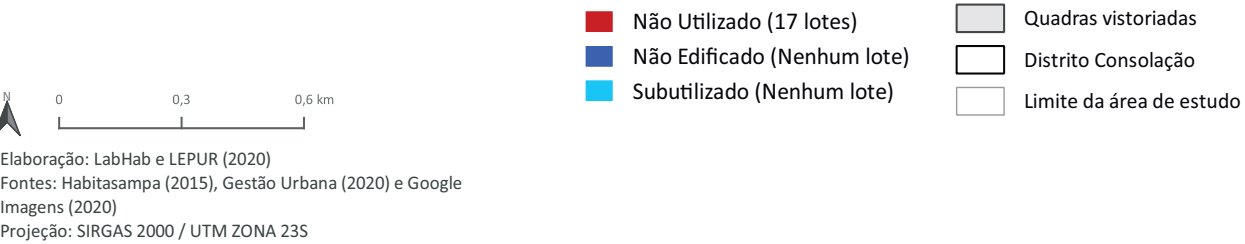
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Senador Carlos Teixeira de Carvalho, 535. 1 abr. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/TD95T>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Coronel Cintra, 69. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/XEb9y>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Dona Ana Nery, 1222. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/McJGZ>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Dom Bosco, 245. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/lkZMZ>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Presidente Barão de Guajara, 134. 1 abr. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/iQQJF>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua da Independência, 127. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/wzVIz>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Freire da Silva, 13. 1 mar. 2020. 2020e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Xi2PY>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Dom Bosco, 571. 1 mar. 2020. 2020f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/zY8fA>. Acesso em: 19 mar. 2021.



**8**

**Distrito**

**Consolação**



**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Consolação



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NUo209).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NUo210).





FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU2156).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente Não Utilizado com janelas quebradas, lacradas ou com fechamento provisório (NU2158).



### Fonte do mapa e das figuras

MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)

FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de abril de 2019

FIGURA 2 GOOGLE 2020 imagem de março de 2020

FIGURA 3 GOOGLE (2019b) imagem de junho de 2019

FIGURA 4 GOOGLE (2019c) imagem de maio de 2019

### Referências

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Flávio Queirós Moraes, 142. 1 abr. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/nITKY>. Acesso em: 2 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Desembargador Paulo Passalaqua, 110. 1 mar. 2020. 2020. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/CyFdi>. Acesso em: 9 mar. 2021.

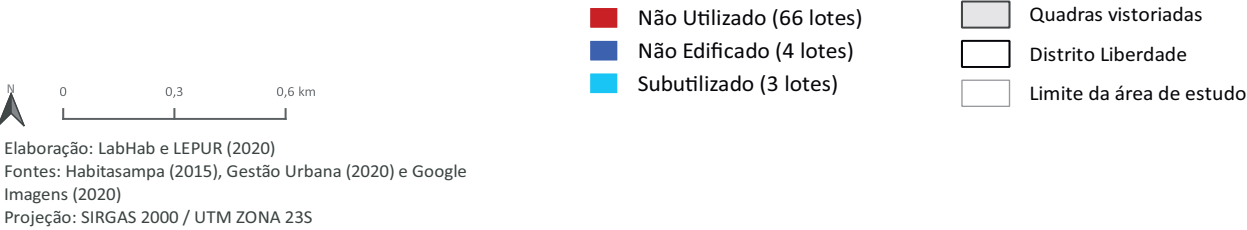
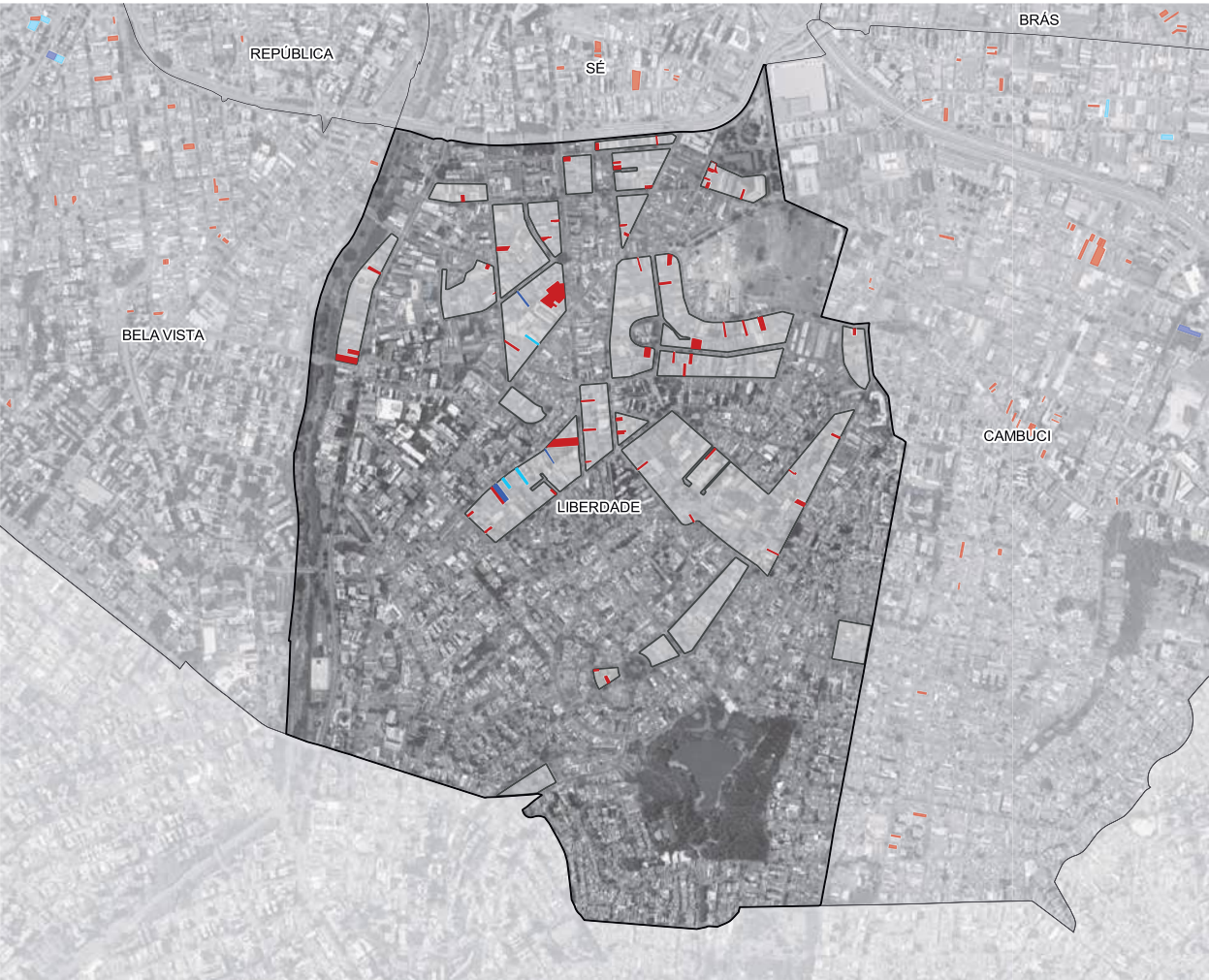
GOOGLE. **Google Street View**: Rua Peixoto Gomide, 70. 1 jun. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/bAZFa>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Frei Caneca, 974-988. 1 maio 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/r2IIc>. Acesso em: 5 abr. 2021.



**9**

# **Distrito Liberdade**



**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Liberdade



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU0103).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0113).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0958).





FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados (NU0118).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados (NU0073  
e NU0074).

FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
janelas quebradas,  
lacradas ou com  
fechamento provisório  
(NU0115).

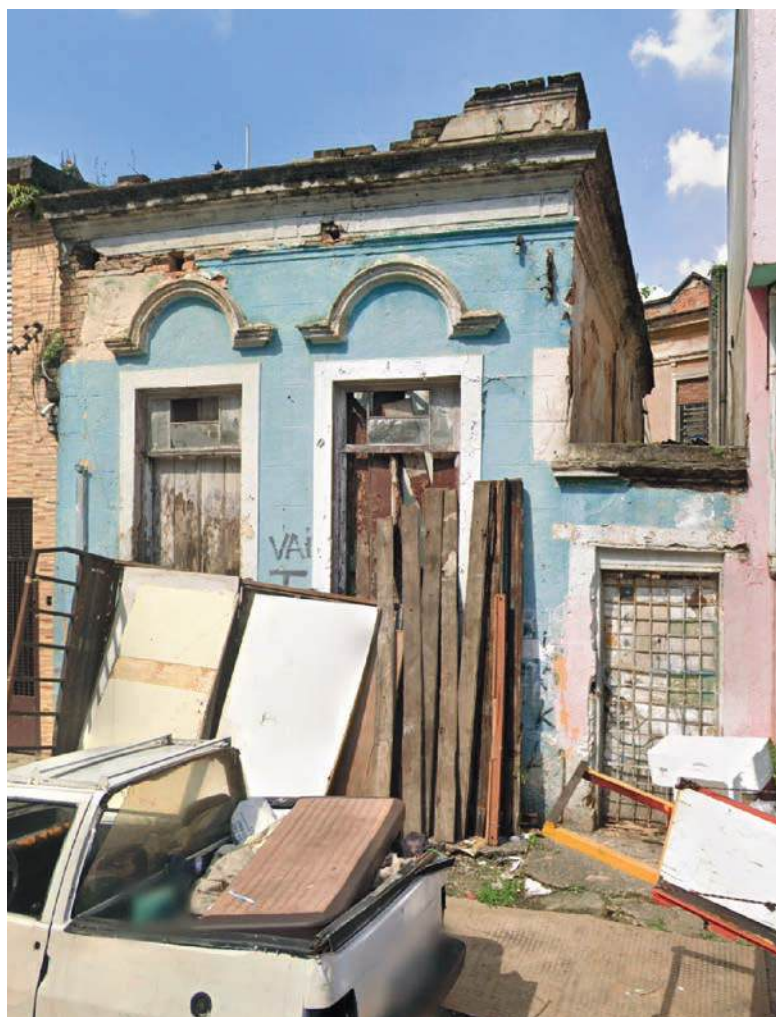


FIGURA 7  
Imóvel potencialmente  
Não Edificado na  
tipologia de uso  
predominante do  
distrito (NE415).





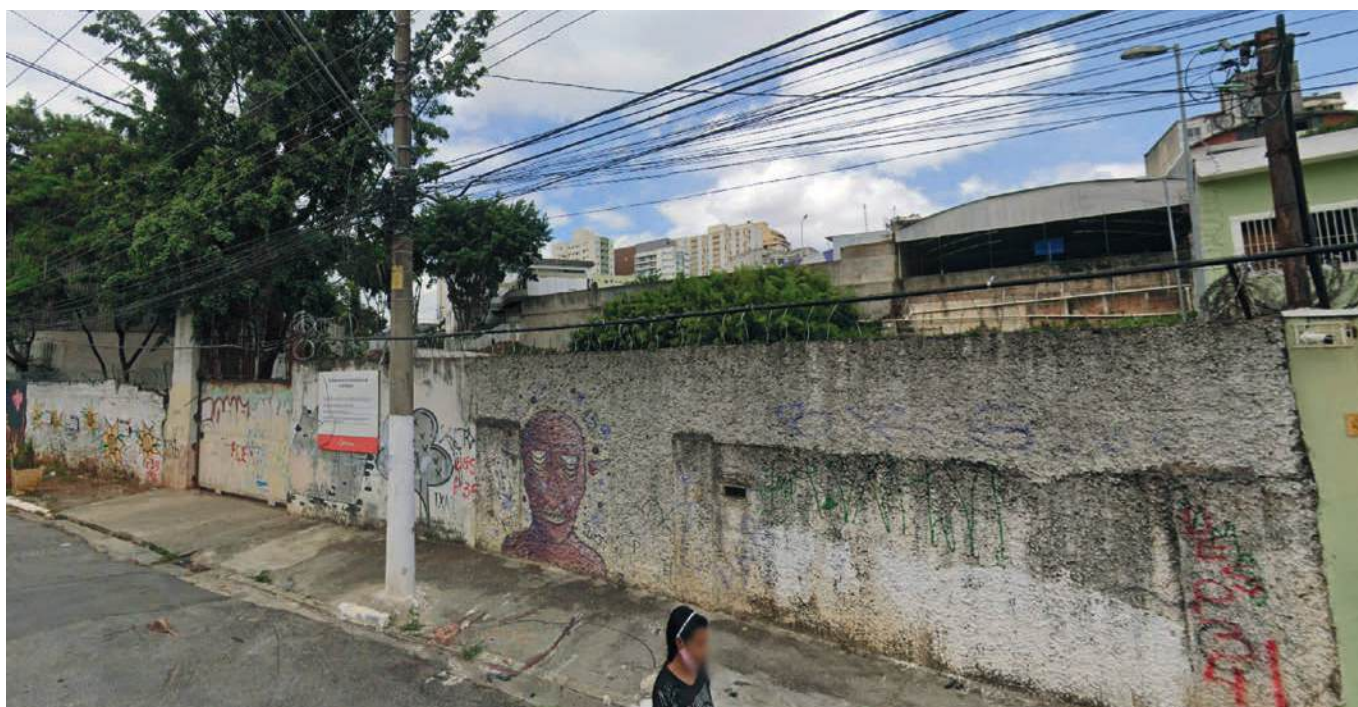


FIGURA 8  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica imobiliária (NE411).



FIGURA 9  
Imóvel potencialmente Subutilizado na tipologia de uso predominante do distrito (SU364).



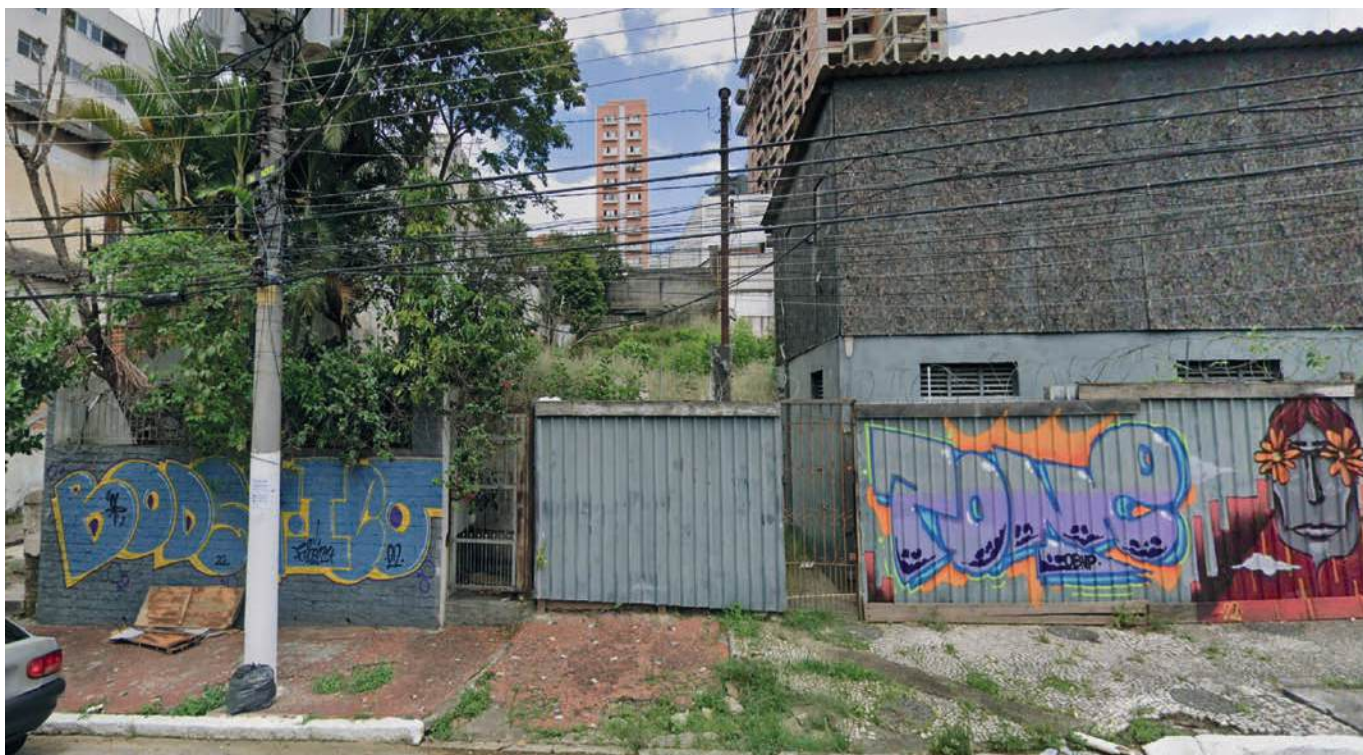


FIGURA 10  
Imóvel potencialmente Subutilizado com indício de dinâmica imobiliária (NE412).



FIGURA 11  
Imóvel potencialmente Subutilizado com indício de dinâmica imobiliária (SU357).

### Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 2 GOOGLE (2019a) imagem de maio de 2019
- FIGURA 3 GOOGLE (2019b) imagem de maio de 2019
- FIGURA 4 GOOGLE (2020b) imagem de maio de 2020
- FIGURA 5 GOOGLE (2019c) imagem de maio de 2019
- FIGURA 6 GOOGLE (2019d) imagem de maio de 2019
- FIGURA 7 GOOGLE (2019e) imagem de maio de 2019
- FIGURA 8 GOOGLE (2019f) imagem de maio de 2019
- FIGURA 9 GOOGLE (2019g) imagem de maio de 2019
- FIGURA 10 GOOGLE (2019h) imagem de maio de 2019
- FIGURA 11 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020

### Referências

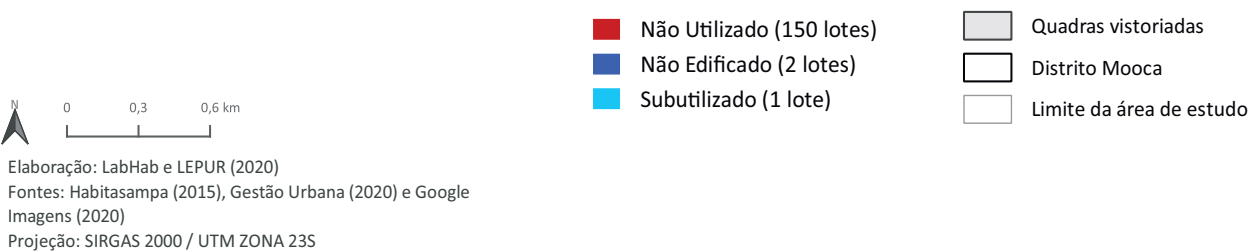
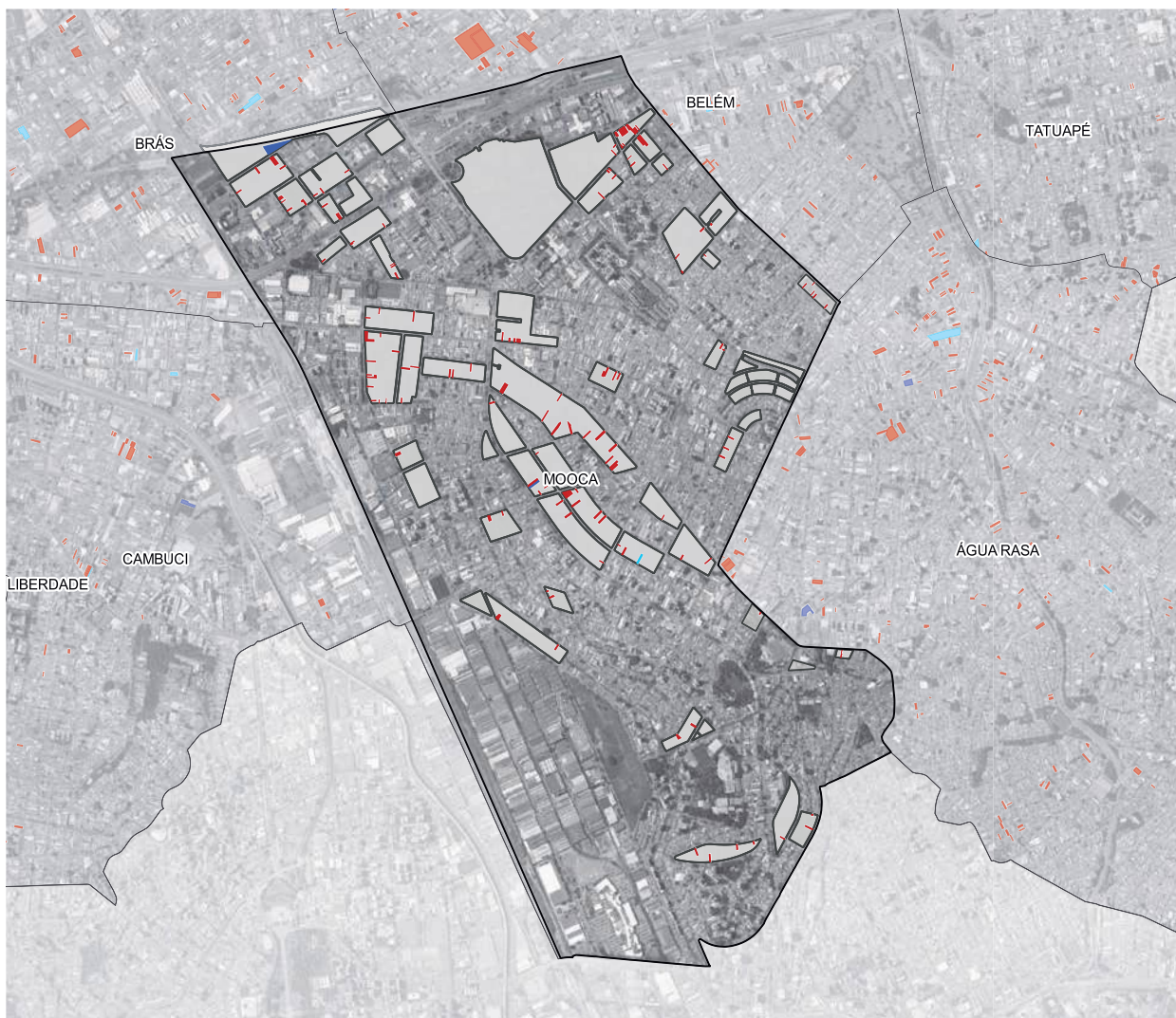
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Sinimbu, 47. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/jBE4f>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua da Glória, 699. 1 maio 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/6JOzV>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Alabastro, 137. 1 maio 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/b7PJ4>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua São Paulo, 101. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/2cCJE>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Teixeira Leite, 247. 1 maio 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Dipdt>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Sinimbu, 229. 1 maio 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/l4a4J>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Senador Felício dos Santos, 347. 1 maio 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/KWtPF>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Senador Felício dos Santos, 169. 1 maio 2019. 2019f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/JrrQy>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Senador Felício dos Santos, 259. 1 maio 2019. 2019g. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/HTSEL>. Acesso em: 16 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Senador Felício dos Santos, 313. 1 maio 2019. 2019h. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/p4iDO>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Tamandaré, 395. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/3QKdY>. Acesso em: 19 mar. 2021.

**10**

**Distrito**

**Mooca**





**MAPA 1**  
 Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Mooca

FIGURA 1  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do distrito  
(NUo871).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na tipologia  
de uso predominante do  
distrito (NUo689).





FIGURA 3  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na tipologia  
de uso predominante do  
distrito (NU1133).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0686).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU2125).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas ou  
com fechamento provisório  
(NU2121).







FIGURA 7  
Imóvel potencialmente Não Edificado na tipologia de uso predominante do distrito (NE302).



FIGURA 8  
Imóvel potencialmente Subutilizado na tipologia de uso predominante do distrito (SU308).



## Fonte do mapa e das figuras

MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)

FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de março de 2019

FIGURA 2 GOOGLE (2019b) imagem de abril de 2019

FIGURA 3 Acervo da pesquisa MIIPO (2021) vistoria presencial abril de 2021

FIGURA 4 GOOGLE (2020) imagem de março de 2020

FIGURA 5 GOOGLE (2019c) imagem de março de 2019

FIGURA 6 GOOGLE 2019d) imagem de março de 2019

FIGURA 7 GOOGLE (2019e) imagem de março de 2019

FIGURA 8 GOOGLE (2019f) imagem de maio e 2019

## Referências

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Pascoal Moreira, 53. 1 mar. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/UEyY3>. Acesso em: 22 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Taquari, 1143. 1 abr. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/4E3j9>. Acesso em: 8 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Taquari, 1257. 1 mar. 2020. 2020. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/RtzPo>. Acesso em: 8 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Visconde de Inhomerim, 836. 1 mar. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/qJb-VV>. Acesso em: 31 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Madre de Deus, 627. 1 mar. 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/UqjKG>. Acesso em: 31 mar. 2021.

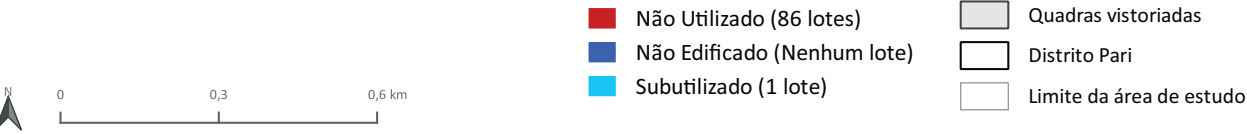
GOOGLE. **Google Street View**: Rua Visconde de Parnaíba, 1691. 1 mar. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/Zq7oh>. Acesso em: 1 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Madre de Deus, 1071. 1 maio 2019. 2019f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/EuJwR>. Acesso em: 25 mar. 2021.



**11**

**Distrito  
Pari**



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Pari

FIGURA 1  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do distrito  
(NU0248).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de uso  
predominante do  
distrito (NU2029).



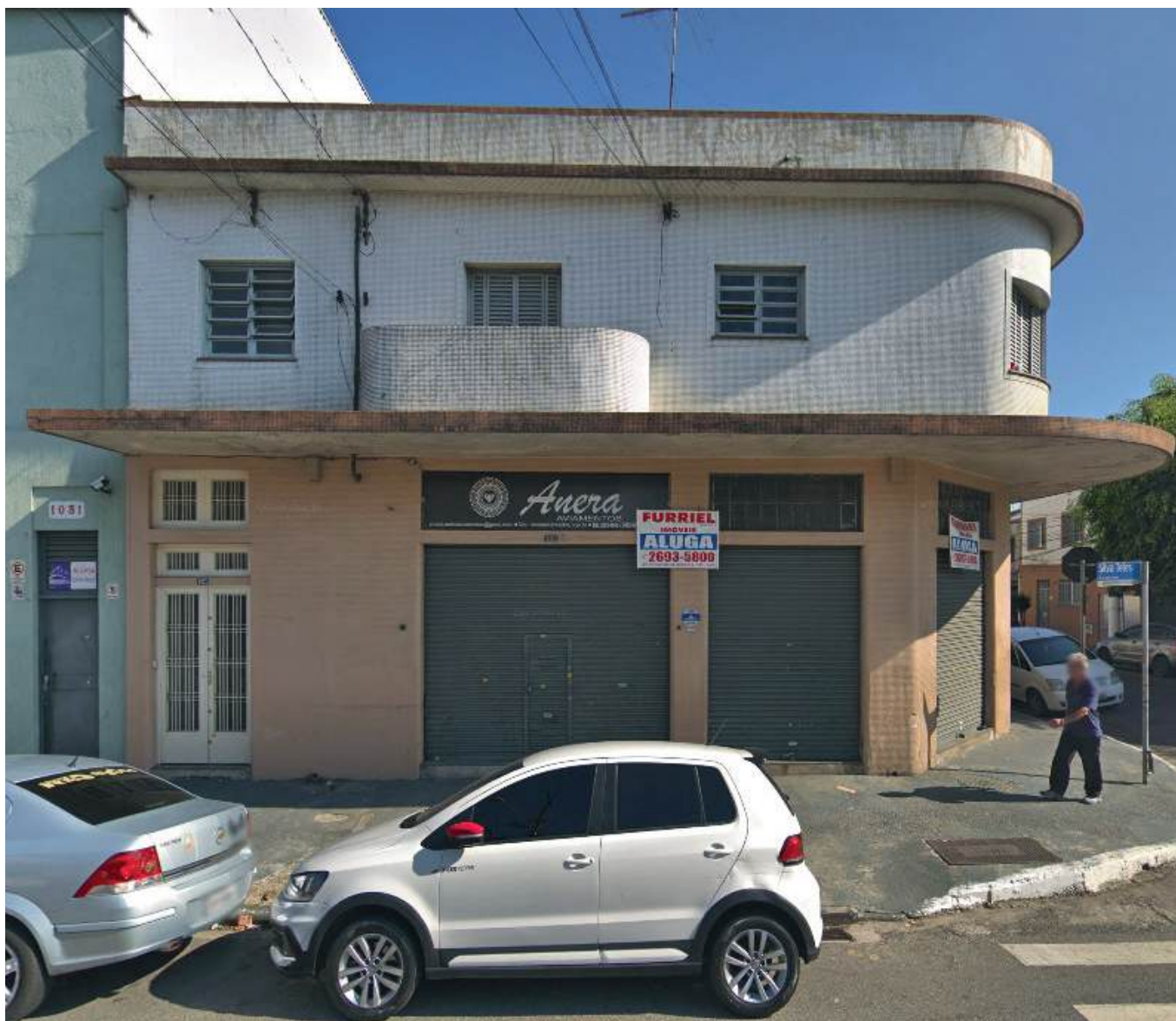


FIGURA 3  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na tipologia  
de uso predominante do  
distrito (NU2041).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0352).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0275).





FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas  
ou com fechamento  
provisório (NU0341).



FIGURA 7  
Imóvel potencialmente Subutilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NE171).



**Fonte do mapa e das figuras**

- MAPA 1   Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1   GOOGLE (2019A) imagem de abril de 2019
- FIGURA 2   GOOGLE (2020A) imagem de março de 2020
- FIGURA 3   GOOGLE (2019b) imagem de junho de 2019
- FIGURA 4   GOOGLE (2019c) imagem de março de 2019
- FIGURA 5   GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 6   GOOGLE (2019d) imagem de junho de 2019
- FIGURA 7   GOOGLE (2019e)imagem de junho de 2019

**Referências**

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Coronel Emídio Piedade, 507. 1 abr. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/oBf-FM>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Rio Bonito, 1452. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/PAoQF>. Acesso em: 30 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Silva Teles, 1025. 1 abr. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/SaY6G>. Acesso em: 06 abr. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Conselheiro Dantas, 70. 1 mar. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/QpmEX>. Acesso em: 15 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Coronel Moraes, 239. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/eQmbd>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Itaqui, 138. 1 jun. 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/adazm>. Acesso em: 17 mar. 2021.

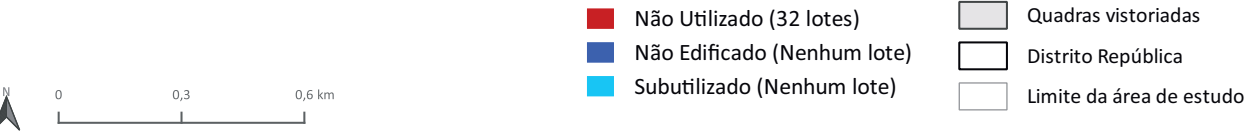
GOOGLE. **Google Street View**: Rua Paganini, 197. 1 jun. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/ZkC3U>. Acesso em: 2 mar. 2021.



**12**

**Distrito**

**República**



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito República



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de edificação predominante do distrito (NU0022).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não Utilizado na tipologia de uso predominante do distrito (NU0015).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NU0160).

FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados  
(NU0124).







FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas ou  
com fechamento provisório  
(NU0024).

**Fonte do mapa e das figuras**

- MAPA 1   Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1   GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 2   GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 3   GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
- FIGURA 4   GOOGLE (2019) imagem de maio de 2019
- FIGURA 5   GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020

**Referências**

GOOGLE. **Google Street View**: Rua General Couto de Magalhães, 306. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/WewsI>. Acesso em: 1 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Mauá, 396. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/S2eNb>. Acesso em: 4 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua General Osório, 73. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/teG7I>. Acesso em: 1 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Sete de Abril, 295. 1 maio 2019. 2019. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/P7yao>. Acesso em: 1 mar. 2021.

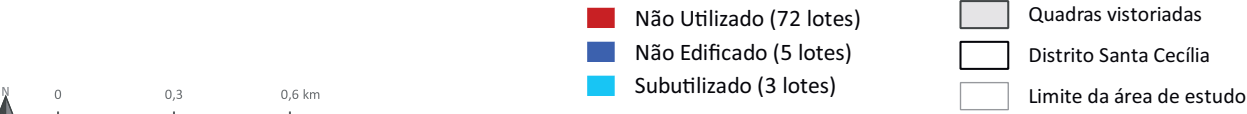
GOOGLE. **Google Street View**: Rua Cásper Líbero, 459. 1 mar. 2020. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/ee1RJ>. Acesso em: 1 mar. 2021.



**13**

**Distrito**

**Santa Cecília**



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Santa Cecília



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do  
distrito (NUo418).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na tipologia  
de uso predominante do  
distrito (NUo417)



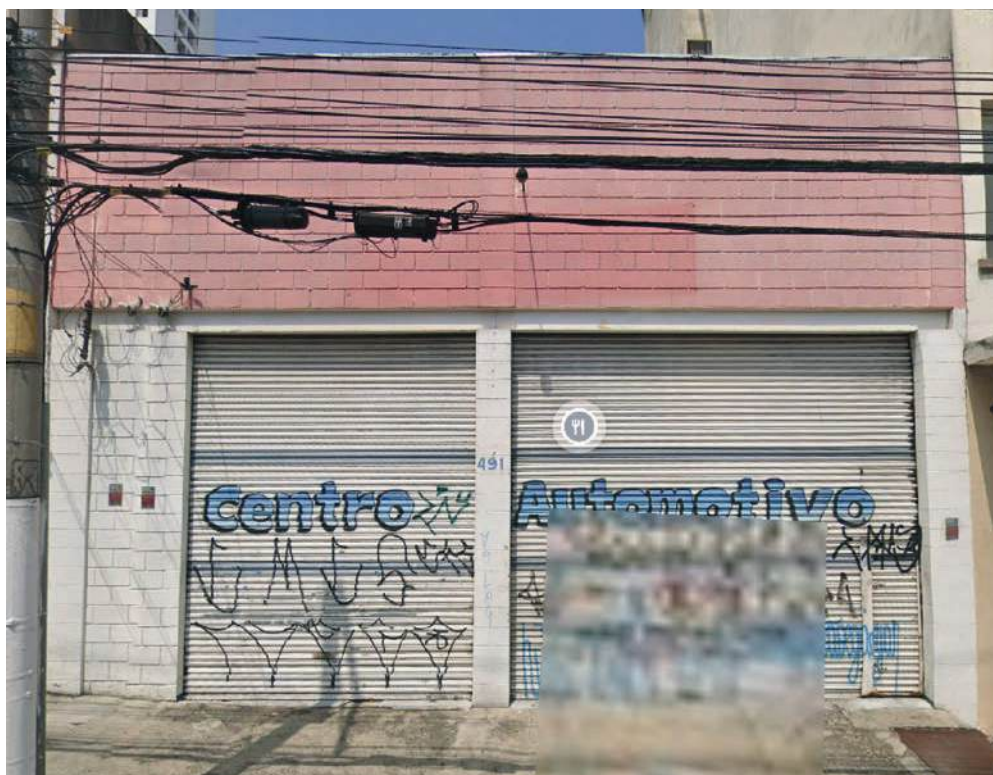


FIGURA 3  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de uso  
predominante do  
distrito (NUo437).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados  
(NU1198).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0132).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
janelas quebradas,  
lacradas ou com  
fechamento provisório  
(NU0408).







FIGURA 7  
Imóvel potencialmente Não Edificado na tipologia de uso predominante do distrito (NE245, NE246 e NE247).



FIGURA 8  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica imobiliária (NE231).





FIGURA 9  
Imóvel potencialmente Não Edificado com indício de dinâmica imobiliária (NE114).



FIGURA 10  
Imóvel potencialmente Subutilizado na tipologia de uso predominante do distrito (SU158).



FIGURA 11  
Imóvel potencialmente Subutilizado com indício de dinâmica imobiliária (SU159).



## Fonte do mapa e das figuras

- MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)
- FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de fevereiro de 2019
- FIGURA 2 GOOGLE (2019b) imagem de fevereiro de 2019
- FIGURA 3 GOOGLE (2019c) imagem de abril de 2019
- FIGURA 4 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020
- FIGURA 5 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020
- FIGURA 6 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020
- FIGURA 7 GOOGLE (2019d) imagem de abril de 2019
- FIGURA 8 GOOGLE (2019e) imagem de abril de 2019
- FIGURA 9 GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020
- FIGURA 10 GOOGLE (2019f) imagem de abril de 2019
- FIGURA 11 GOOGLE (2019g) imagem de abril de 2019

## Referências

- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Luigi Greco, 196. 1 fev. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/m2Vqo>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Luigi Greco, 222. 1 fev. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/FJxR9>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Barra Funda, 485. 1 abr. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/GKeoO>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Praça Marechal Deodoro, 171. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/5N9oT>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Apa, 92. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/MkNtt>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua do Bosque, 577. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/IgS2G>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua São Vicente de Paulo, 124. 1 abr. 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/2hHfs>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Barra Funda, 459. 1 abr. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/nEagg>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Av. Rio Branco, 1564. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/9HGql>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Barra Funda, 529. 1 abr. 2019. 2019f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/eappx>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- GOOGLE. **Google Street View**: Rua Barra Funda, 401. 1 abr. 2019. 2019g. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/tQVW8>. Acesso em: 15 mar. 2021.



**14**

**Distrito  
Sé**



- |   |   |
|---|---|
| <span style="color: red;">■</span> Não Utilizado (12 lotes)     | <span style="background-color: #cccccc; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> Quadras vistoriadas |
| <span style="color: blue;">■</span> Não Edificado (Nenhum lote) | <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> Distrito Sé                                    |
| <span style="color: cyan;">■</span> Subutilizado (Nenhum lote)  | <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> Limite da área de estudo                       |



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.



## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Sé



FIGURA 1  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado na tipologia de edificação  
predominante do distrito (NU0092).

FIGURA 2  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NU0451).



FIGURA 3  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado na tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NU0096).





FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado (NU0026).



FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com acessos  
lacrados (NU0097).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado com janelas quebradas,  
lacradas ou com fechamento  
provisório (NU0094).

### Fonte do mapa e das figuras

MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)

FIGURA 1 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020

FIGURA 2 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020

FIGURA 3 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020

FIGURA 4 GOOGLE (2020d) imagem de março de 2020

FIGURA 5 GOOGLE (2020e) imagem de março de 2020

FIGURA 6 GOOGLE (2020f) imagem de março de 2020

### Referências

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Dr. Tomás de Lima, 35. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/IwlvT>. Acesso em: 2 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Vila Suíça, 12. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/WUFH7>. Acesso em: 5 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua dos Estudantes, 603. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/wEWav>. Acesso em: 2 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Largo de São Bento, 40. 1 mar. 2020. 2020d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/GEbX9>. Acesso em: 1 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua dos Estudantes, 619. 1 mar. 2020. 2020e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/LhMER>. Acesso em: 2 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua dos Estudantes, 451. 1 mar. 2020. 2020f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/RsIK3>. Acesso em: 2 mar. 2021.



**15**

**Distrito  
Tatuapé**



- |  |   |
|--|---|
| <span style="color: red;">■</span> Não Utilizado (190 lotes) | <span style="background-color: #cccccc; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> Quadras vistoriadas |
| <span style="color: blue;">■</span> Não Edificado (1 lote)   | <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> Distrito Tatuapé                               |
| <span style="color: cyan;">■</span> Subutilizado (7 lotes)   | <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> Limite da área de estudo                       |



Elaboração: LabHab e LEPUR (2020)  
Fontes: Habitasampa (2015), Gestão Urbana (2020) e Google  
Imagens (2020)  
Projeção: SIRGAS 2000 / UTM ZONA 23S

**MAPA 1**  
Quadras vistoriadas e imóveis ociosos identificados.

## QUADRO 1 – Imagens representativas do Distrito Tatuapé

FIGURA 1  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na  
tipologia de edificação  
predominante do  
distrito (NU1096).



FIGURA 2  
Imóvel potencialmente Não  
Utilizado na tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NU2253).







FIGURA 3  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado na tipologia  
de uso predominante do  
distrito (NUo800).



FIGURA 4  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados (NU1104)

FIGURA 5  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com  
acessos lacrados  
(NU1143).



FIGURA 6  
Imóvel potencialmente  
Não Utilizado com janelas  
quebradas, lacradas  
ou com fechamento  
provisório (NU2264).



FIGURA 7  
Imóvel potencialmente  
Não Edificado na  
tipologia de uso  
predominante do distrito  
(NE342).







FIGURA 8  
Imóvel  
potencialmente  
Subutilizado na  
tipologia de uso  
predominante do  
distrito (SU515).



FIGURA 9  
Imóvel  
potencialmente  
Subutilizado com  
indício de dinâmica  
imobiliária (SU517).



FIGURA 10  
Imóvel  
potencialmente  
Subutilizado com  
indício de dinâmica  
imobiliária (SU527).



## Fonte do mapa e das figuras

MAPA 1 Elaborado por Matheus Graciosi (2023)

FIGURA 1 GOOGLE (2019a) imagem de abril de 2019

FIGURA 2 GOOGLE (2019b) imagem de abril de 2019

FIGURA 3 GOOGLE (2019c) imagem de abril de 2019

FIGURA 4 GOOGLE (2019d) imagem de abril de 2019

FIGURA 5 GOOGLE (2019e) imagem de junho de 2019

FIGURA 6 GOOGLE (2020a) imagem de março de 2020

FIGURA 7 GOOGLE (2019f) imagem de abril de 2019

FIGURA 8 GOOGLE (2020b) imagem de março de 2020

FIGURA 9 GOOGLE (2020c) imagem de março de 2020

FIGURA 10 GOOGLE (2019g) imagem de abril de 2019

## Referências

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Imbocuí, 313. 1 abr. 2019. 2019a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/RDe6B>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Jacirendi, 225. 1 abr. 2019. 2019b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/oBvFX>. Acesso em: 31 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Potiguares, 85. 1 abr. 2019. 2019c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/ooRRA>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Caetano de Campos, 171. 1 abr. 2019. 2019d. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/IzuMl>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Av. Airton Pretini, 77. 1 jun. 2019. 2019e. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/tkxAV>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Av. Celso Garcia, 3291. 1 mar. 2020. 2020a. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/5wehK>. Acesso em: 30 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Filipe Camarão, 311. 1 abr. 2019. 2019f. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/kbc7h>. Acesso em: 3 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Itapeti, 441. 1 mar. 2020. 2020b. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/gQIke>. Acesso em: 31 mar. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Antônio Camardo, 756. 1 mar. 2020. 2020c. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/ao4l2>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GOOGLE. **Google Street View**: Rua Ingu, 192. 1 abr. 2019. 2019g. Fotografia. Disponível em: <https://x.gd/SvliQ>. Acesso em: 31 mar. 2021.



**Universidade de São Paulo - usp**

*Reitor*

Carlos Gilberto Carlotti Junior

*Vice reitora*

Maria Arminda do Nascimento Arruda

**Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU**

*Diretor*

João Sette Whitaker Ferreira

*Vice diretor*

Guilherme Teixeira Wisnik

**Comissão Editorial das Publicações da FAUUSP**

*Coordenador da Comissão*

Profa. Dra. Maria Beatriz Cruz Rufino

*Vice Coordenador*

Prof. Dr. Eduardo Augusto Costa

*Representante titular do AUH*

Profa. Dra. Maria Lucia Bressan Pinheiro

*Representante suplente do AUH*

Prof. Dr. Hugo Massaki Segawa

*Representante titular do AUP*

Profa. Dra. Denise Dantas

*Representante suplente do AUP*

Profa. Dra. Maria Beatriz Cruz Rufino

*Representante titular do AUT*

Prof. Dr. Leonardo Marques Monteiro

*Representante suplente do AUT*

Prof. Dr. João Carlos de Oliveira Cesar

*Secretária*

Liliana Lopes Alves

**STPROED**

Seção Técnica de Produção Editorial

***Coordenação Didática***

Clíce de Toledo Sanjar Mazzilli

***Supervisão Geral***

André Luis Ferreira

***Projeto gráfico e diagramação***

André Luis Ferreira

Francisco Inácio Scaramelli Homem de Melo

José Tadeu de Azevedo Maia

***Projeto do selo de identificação da Coleção Caramelo***

Leandro Leão Alves

***Impressão Digital***

- PrimeLink B9100 (P/B)

- HP Color LaserJet E87660 (Color)

Francisco Paulo da Silva

***Produção Editorial***

Eliane Aparecida Pontes

Sosténes Pereira da Costa

***Acabamento***

Eduardo Antônio Cardoso

Jaime de Almeida Lisboa

Mário Duarte da Silva

Roseli Aparecida Alves Duarte

Valdinei Antônio Conceição

***Tipografia e Serigrafia***

Márcio Antônio de Jesus

Ricardo de Sotti Machado

***Plotagem***

Robson Brás Teixeira

***Auxiliar Administrativa***

Thelma Theophilo Tracchi



Família tipográfica: Utopia, com o texto corrido nas versões  
Regular e Small Caps, em corpo 10,5 pt, entrelinha 15 pt.  
Papéis: Capa em FCard 240 g/m<sup>2</sup>, miolo em Polén 90 g/m<sup>2</sup>.

São Paulo, 2023

Conhecer os imóveis passíveis de aplicação do conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos – IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação-Sanção –, traz aprimoramentos para o desenvolvimento de uma política mais consistente de combate à ociosidade imobiliária urbana, fenômeno presente em cidades de todos os portes no país.

Apesar do potencial do PEUC para induzir a ocupação de imóveis ociosos, ainda há poucos registros de casos de aplicação do instrumento no país. Com o objetivo de avançar nos métodos e técnicas para identificação do universo notificável e subsidiar a aplicação do PEUC em São Paulo, pesquisadores do LabHab/FAUUSP e do Lepur/PPGPGT-UFABC desenvolveram uma Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIIPO).

A MIIPO traz como resultados e avanços: a estruturação da extração de dados para identificação de imóveis Não Edificados e Subutilizados; a construção e validação do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO), a partir de variáveis que caracterizam a não utilização; e o desenvolvimento de instrumental e metodologia específicos para levantamento de campo remoto.

Esta publicação apresenta um panorama dos casos de aplicação do PEUC no país e introduz o leitor à experiência de São Paulo para, em seguida, apresentar e debater o processo de construção e os resultados dessa metodologia que pode ser replicada também em outros municípios.

ROSANA DENALDI



ISBN 65-89514-43-5



9 786589 514435