

Centro de Política e Economia do Setor Público – CEPESP
Escola de Administração de Empresas de São Paulo e Escola de Economia de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas

Texto para Discussão¹

O PEUC é a melhor solução para o problema das propriedades ociosas?

Equipe de pesquisa:

Frederico Roman Ramos*, Cláudia Acosta, Adriano Borges, Gabriela Marasco Terentim e Ciro Biderman

Dezembro de 2019

¹ Este trabalho contou com o apoio do FGV EAESP Pesquisa

*contatos: frederico.ramos@fgv.br

RESUMO

Após quase 20 anos de promulgação da lei do Estatuto das Cidades, são poucas as experiências de implementação em municípios brasileiros do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC). O PEUC é o principal instrumento de regulação urbanística previsto na Constituição Federal para combater a ociosidade em imóveis urbanos e fazer cumprir a função social da propriedade. As poucas experiências de implementação indicam que o PEUC apresenta sérios desafios para atingir o objetivo de modificar o comportamento do proprietário na decisão de reinserir as propriedades ociosas ao mercado. Este estudo inaugura uma nova agenda de pesquisa ao analisar a questão da ociosidade de imóveis urbanos à luz de Teorias da Nova Economia Institucional. Analisando as normas e procedimentos aplicados em diferentes municípios brasileiros, o estudo apontou potenciais contrastes entre as discussões teóricas comportamentais (problema do principal e o agente e, as disfunções comportamentais, os *nudges* e suas aplicações para política pública regulatória) nas experiências de combate à ociosidade. Propondo o desenvolvimento de metodologia baseada em sensoriamento remoto, o estudo avaliou ainda que a identificação massiva da ociosidade ainda representa um desafio metodológico que diminui a capacidade de planejamento de políticas de monitoramento e combate ao fenômeno. Os resultados apontam caminhos possíveis para incorporação da dimensão comportamental do proprietário e abre a possibilidade de estudos comparados sobre o enfrentamento da ociosidade em outros países.

ABSTRAC

After 20 years of the enactment of the City Statute, there are few experiences of implementation in Brazilian municipalities of the regulatory instrument known as PEUC (Compulsory Subdivision, Building and Use). PEUC is the main instrument of urban regulation provided included in the Federal Constitution to combat idleness and vacancy in urban real estate and enforce the social function of property. The few implementation experiences indicate that PEUC presents serious challenges in achieving the goal of modifying owner behavior in the decision to reinsert idle properties to the market. This study inaugurates a new research agenda by analyzing the issue of urban property idleness from New Institutional Economics Theories. Analyzing the norms and procedures applied in different Brazilian municipalities, the study pointed to potential contrasts between behavioral theoretical discussions (principal agent problem and behavioral irrationality, nudges and their applications for regulatory public policy) in the experiences of fighting idleness. Proposing the development of a methodology based on remote sensing, the study also evaluated that the massive identification of idleness still represents a methodological obstacle that diminishes the ability to plan monitoring and combat the phenomenon. The results indicate possible ways to incorporate the behavioral dimension of the owner and the possibility of comparative studies on how municipalities are coping with urban idleness in other countries.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
Parte 1. O que é ociosidade? Como é visto pelo direito?	4
Parte 2. Brasil: castigo à ociosidade urbana e implementação dos instrumentos	6
2.1 Solução regulatória no Estatuto da Cidade.....	7
2.2 Experiências municipais de combate à ociosidade no Brasil	10
Parte 3. Discussões teóricas sobre mudanças de comportamentos	12
3.1 O problema do principal e o agente	13
3.2 Disfunções comportamentais, <i>nudges</i> resolutivos e suas aplicações regulatórias	14
Parte 4. Experiências de combate à ociosidade à luz da teoria sobre mudanças comportamentais.....	16
Parte 5. O comportamento espacial da ociosidade: o caso de São Paulo	21
5.1 Análise espacial das notificações e o Plano Diretor no MSP	22
5.1.1 Análise da distribuição espacial das notificações no Município de São Paulo	22
5.2 Ociosidade vista do espaço: potencial de aplicação	25
5.2.1 Métodos e dados	26
5.2.2 Estudo do Distrito da Barra Funda	28
Considerações finais	31
Referências bibliográficas	33
APÊNDICE I - SÃO PAULO	36
APÊNDICE II – SÃO BERNARDO DO CAMPO	40
APÊNDICE III – SANTO ANDRÉ.....	45
APÊNDICE IV – DIADEMA	49
APÊNDICE V – MARINGÁ.....	52
APÊNDICE VI – PALMAS	56
APÊNDICE VII - GOIÂNIA	59

INTRODUÇÃO

Propriedades ociosas em áreas urbanas trazem graves consequências sociais, econômicas e ambientais o que justifica a intervenção pública. A principal intervenção do governo para combater esse problema é de tipo regulatório por meio de instrumentos jurídico-urbanísticos de pressão e penalização a propriedades ociosas. Porém, após quase 20 anos de promulgação da lei do Estatuto das Cidades, são poucas as experiências de implementação municipal do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), com resultados pouco alentadores. Essa pesquisa questiona se essa é a melhor solução de política pública para induzir os proprietários a mudar seu comportamento. A pesquisa inaugura uma nova linha de abordagem teórica ao problema da ociosidade urbana baseada em conceitos derivados da Nova Economia Institucional (NEI). A incorporação desse referencial teórico reposiciona a discussão sobre a ociosidade urbana e inaugura no país uma promissora agenda de pesquisa em economia, direito e desenvolvimento urbano. Os resultados apontam os dilemas inerentes a definição e identificação de ociosidade e como a solução regulatória prevista no Estatuto da Cidade impõe altos custos operacionais e políticos aos governos e argumenta que este efeito explica a baixíssima taxa de sucesso na aplicação do PEUC em cidades brasileiras.

Parte 1. O que é ociosidade? Como é visto pelo direito?

Considerando-se a totalidade das propriedades existentes em uma área urbana, sejam edificações ou terrenos, podemos definir a ociosidade urbana como a quantidade de propriedades imobiliárias não ocupadas ou subutilizadas com relação ao total do estoque. As consequências sociais e econômicas da manutenção de imóveis vazios ou subutilizados em áreas urbanas consolidadas têm sido analisadas a partir dos modelos canônicos da economia urbana. Em geral, os trabalhos pioneiros baseiam-se em modelos de mercado na alocação de usos e transportes de bens no espaço urbano. Reconhecem como principais fontes de ineficiência decorrente da ociosidade em áreas urbanas a inapropriada precificação de localizações urbanas e alocação subótima de recursos nos sistemas de transportes (Mills, 1972; Lowry, 1964). Outros estudos reconhecem a existência de um nível ótimo (estrutural) de vacância no mercado de localizações como necessária para obtenção de um equilíbrio de longo-prazo. Ross e Smith (1983) foram pioneiros ao utilizar os modelos análogos aos aplicados no mercado de trabalho para identificar o nível estrutural de vacância (assim como um nível estrutural de desemprego), porém destacam as fricções de mercado derivadas dos altos custos de transação, baixa elasticidade de oferta e imperfeições no mercado de crédito que dificultam uma resposta eficiente no ajuste dos valores de aluguel. Wheaton (1990) foi o primeiro a propor um modelo unificado que derivasse o nível estrutural de vacância para o mercado habitacional. Neste modelo o equilíbrio é alcançado quando o custo marginal da unidade habitacional coincide com o “preço esperado” derivado da relação entre preço de mercado e o volume de transações ao longo do tempo. Uma das principais conclusões do estudo, entretanto, reconhece que a decisão de procura dos agentes por localizações, mesmo quando se atinge o nível

estrutural de vacância, não leva a um resultado de maximização do bem-estar, havendo no equilíbrio um nível de oferta de unidades residenciais insuficiente de modo a maximizar o bem-estar. Isso indicaria a necessidade de políticas regulatórias que deveriam incidir no lado da oferta, porém, como o próprio autor destaca, difícil de serem concebidas. Ademais, o modelo baseia-se em mercados com agentes atomizados interagindo numa arena de negociação ora como locatários, ora como locadores e ignora os possíveis efeitos de poder de mercado em regimes onde as propriedades concentram-se em número reduzido de proprietários.

A decisão de manter um imóvel vazio ou subutilizado é compreendida, de modo geral, como um comportamento especulativo por parte do proprietário que adia sua decisão de utilização na expectativa de ganhos futuros maiores levando-se em contas os custos correntes para sua utilização. Segundo Titman (1985), tal decisão é influenciada pelo nível de incerteza a que o proprietário está exposto. No modelo desenvolvido no estudo, cidades onde normas urbanísticas são menos estáveis ao longo do tempo, geram maior ociosidade urbana na medida em que usos alternativos e taxas de aproveitamento do solo urbano podem representar relevantes ganhos futuros adicionais. Assim, é esperado que um contexto de baixa estabilidade das regulações urbanísticas e altos níveis de informalidade urbana levaria a maiores níveis de incerteza e, conseqüentemente, maiores níveis de subutilização.

Há ainda aspectos referentes à existência de segmentação espacial e tipológica do mercado imobiliário que, somado à característica intrínseca de imóveis como bens duráveis, implicaria em comportamento específicos de vacância diferenciada entre áreas específicas da cidade associadas a processos de deterioração urbana e áreas de renovação com possível substituição por novas estruturas. O trabalho de Nadalin (2014) encontra evidências empíricas destes efeitos analisando a cidade de São Paulo entre os anos 2000 e 2010. Neste processo de dinâmica urbana, haveria a alteração da estrutura sociodemográfica nas áreas internas da cidade onde a população com maior renda migra para área com habitações de melhor qualidade sendo substituídas por residentes de menor renda nas áreas previamente ocupadas (Duranton e Puga, 2014). Estudos como o de Rosenthal (2014) trazem evidências da existência deste processo, porém ressaltam que as evidências mostram que há também uma alteração do regime de propriedade, sendo que as áreas antes ocupadas por proprietários, passam a ser ocupadas por locatários. Este efeito, porém, não necessariamente se repete no caso das cidades brasileiras não havendo estudos empíricos sobre este processo de que tenhamos conhecimento.

Como visto a ociosidade é um fenômeno ainda pouco conhecido que, na América Latina, apresenta mais força em mercados com maior concentração de terra e com maior presença de precariedade habitacional (Clichevsky, 2002). Ainda que o fenômeno não seja novo no contexto urbano, ao que parece, as respostas públicas para lidar com o mesmo são recentes. Durante os últimos vinte anos, América Latina têm aprovado legislações urbanísticas incluindo ferramentas de política fundiária para intervir no processo de urbanização. Os primeiros países foram Colômbia (1997) e Brasil (1988/2001), seguidos por Uruguai, Venezuela, Argentina (Província de Buenos Aires) e Equador.

Em todos os casos, aplica-se o princípio da função social da propriedade, um princípio de natureza ampla e caráter abstrato. Esse princípio é a base da intervenção regulatória, significando a ideia de que a terra é um ativo social que deve servir à sociedade e não só ao proprietário. Corresponde a este último o dever de dar a sua propriedade um uso, entendendo-se por tal utilidade conforme as necessidades, tempos e condições de uso e ocupação estabelecidas em cada contexto urbano.

Com diferenças conceituais de instrumentos e implementação, as figuras orientadas a combater a ociosidade das propriedades nas cidades, pressupõem uma efetiva intervenção do poder público na medida em que a propriedade não está cumprindo a função social. Estes tipos de instrumentos constituem intervenções no mercado de terras e imóveis urbanos, um mercado composto maioritariamente por ativos privados de propriedade particular, mas imperfeito que produz uma série de falhas que afetam à sociedade. A justificativa social e política sustenta soluções de política pública que, no caso dos instrumentos de pressão para combate à ociosidade, redefinem a noção de propriedade e seu conteúdo econômico, suscitando importantes debates políticos, sociais e jurídicos.

Finalmente, os instrumentos de combate à ociosidade observados na região são de natureza regulatória, de gestão urbana, geralmente associados a medidas de tipo fiscal (tributos imobiliários mais altos), e se vinculam com outros objetivos de política fundiária como habitação social, de renovação de zonas deterioradas, e outros similares. Dessa maneira, o âmbito jurídico reflete os comportamentos aceitos e também aqueles que são objeto de reproche social, dentre os quais encontramos o reproche à ociosidade da propriedade imobiliária.

Parte 2. Brasil: castigo à ociosidade urbana e implementação dos instrumentos

A atenção à ociosidade urbana como uma preocupação da sociedade não é nova no Brasil, como também não é novo o uso de ferramentas regulatórias para que a propriedade privada seja utilizada conforme critérios e objetivos estabelecidos como de interesse coletivo. Em 1964², num cenário populacional ainda maioritariamente rural e no contexto da reforma agrária, o Estatuto da Terra estabelecia o marco jurídico para regular os direitos e obrigações dos proprietários de bens imóveis rurais. A função social da propriedade era associada a noções como o bem-estar coletivo e dos trabalhadores (indo além do benefício individual dos proprietários), produtividade econômica e uso racional e, compatibilidade com sua função ambiental. Em caso de que o proprietário não atendesse tais preceitos, a solução era punir o proprietário com a perda do direito por meio da desapropriação por interesse social.

Em 1988, já num contexto maioritariamente urbano e no cenário da redemocratização, o novo pacto político estabelecido na constituição federal, trouxe de volta a discussão sobre a função da

² Lei federal No. 4.504 de 30 de novembro de 1964 que dispõe sobre o Estatuto da Terra.

propriedade, ativo econômico fundamental para o desenvolvimento social, na sociedade brasileira. A função social foi estabelecida como componente indissolúvel do direito de propriedade, o que significa que sua garantia e proteção incluem a proteção do interesse da sociedade de que aquele bem tenha um destino e uso conforme o requer a sociedade e não unicamente aos interesses exclusivos do proprietário. Conforme os preceitos constitucionais, a propriedade é obrigada a servir, a ter utilidade social - não somente individual - sem que seja aceitável sua ociosidade. O artigo 182 definiu a estratégia de combate à ociosidade da propriedade urbana com um grau de detalhe importante, delimitando boa parte dos componentes da resposta pública, a seguir:

- Competência: poder público municipal
- Ociosidade: inobservância da função social
- Função social: definida e parametrizada no plano diretor municipal
- Categorias: solo urbano não edificado, subutilizado, não utilizado (terrenos e imóveis)
- Critérios mínimos de implementação: área de implementação definida no plano diretor e regulamentação específica
- Ferramentas: de tipo regulatório e uso sucessivo a fim de mudar comportamentos
- Tipo de ferramentas: pressão temporal (PEUC), pressão econômica (IPTU), desapropriação sanção (castigo último), porém garantindo indenização a valor real

Dado o detalhe de parâmetros no nível constitucional, a regulamentação específica futura precisaria observar e complementar naqueles aspectos ainda decisivos. É importante destacar que o debate constitucional se concentrou só em três situações: a política urbana geral e o plano diretor; o combate à ociosidade por meio das ferramentas PEUC, IPTU e desapropriação sanção; e o reconhecimento às situações de fato de ocupação por meio da usucapião.

2.1 Solução regulatória no Estatuto da Cidade

Em 2001, os artigos 182 e 183 da constituição federal foram regulamentados por meio do Estatuto da Cidade; lei federal que estabeleceu as bases para a efetivação da política urbana no país. Durante os treze anos transcorridos entre a promulgação da constituição e o Estatuto, importantes experiências municipais influenciaram o que veio a ser consensuado no Estatuto assim como reforçaram a competência e autonomia do poder público municipal na condução da política urbana. Foi um período de criação e implementação de instrumentos de política urbana pelos governos municipais, muitos dos quais foram desenvolvidos sem a existência de um marco jurídico que já lhes regulasse. Contudo, chama atenção o fato de que nenhum município tivesse arriscado aplicar instrumentos de combate à ociosidade apesar de ser o instrumento com maiores bases constitucionais (ou talvez precisamente por conta delas).

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, estabeleceu as normas que regulam o uso da propriedade urbana. No que refere ao combate à ociosidade, a nova lei detalhou as regras constitucionais, esclareceu algumas discussões, adicionou outras regras que reduziram o espaço de liberdade

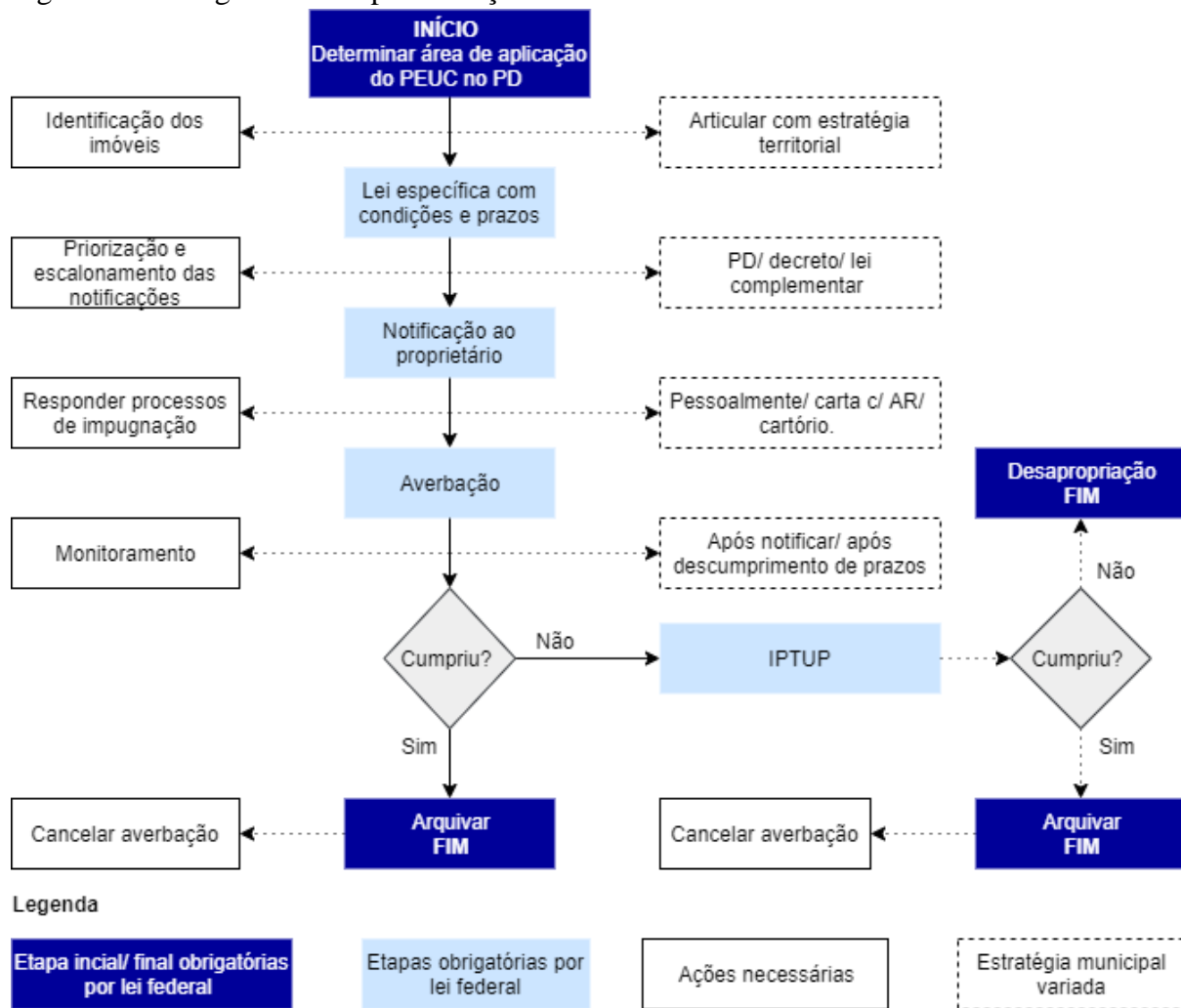
municipal para efeitos de implementação, e ampliou garantias em favor dos proprietários e de terceiros. Os artigos 5º ao 8º do Estatuto adicionaram: a) tempos mínimos a serem concedidos pelo município ao proprietário ocioso para mudar seu comportamento (no PEUC e no IPTU progressivo); b) o conceito de utilidade mínima nos planos diretores; c) regras e procedimentos detalhados de notificação ao proprietário; d) mecanismo de publicidade em favor de terceiros; e) teto de incremento do tributo imobiliário (no IPTU); f) esclareceu o entendimento da expressão "valor real" para fins indenizatórios atrelando-a à base de cálculo do IPTU; e g) reforçou a sucessividade na implementação dos instrumentos fechando qualquer discussão ao uso paralelo ou em outra ordem dos mesmos.

Assim, conforme o marco regulatório federal, o instrumento de partida para combater a ociosidade no âmbito urbano é o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC), seu sucedâneo é o IPTU Progressivo no Tempo e, o castigo final e a desapropriação mediante pagamento de títulos de dívida pública. Os tempos de implementação mínima são de três anos de pressão para cumprir a obrigação de dar o uso conforme o plano diretor (PEUC). Vencido o prazo sem mudança de comportamento, são concedidos outros cinco anos de pressão econômica por meio de um tributo à propriedade maior e progressivo (IPTU progressivo). Finalmente, e como último recurso, o município deve proceder à desapropriação sanção com pagamento em títulos de dívida pública e indenização atrelada ao valor real tributado. Como será evidenciado nas experiências municipais de implementação, na prática só o PEUC e o IPTU são realmente aplicáveis, dada a proibição vigente desde 2009 aos municípios de emissão de títulos de dívida pública³. Pode se dizer que a estratégia no sistema jurídico brasileiro para mudar o comportamento do proprietário ocioso consiste na pressão temporal e financeira bastante generosa (8 anos numa conta simples); porém, perdeu o castigo mais forte consistente na perda da propriedade.

A Figura 1 apresenta um fluxograma simplificado da solução dada pelo Estatuto ao problema da ociosidade, nele intencionalmente foram diferenciados os espaços predefinidos pela regulação federal e aqueles a serem definidos pela estratégia municipal:

³ Em relação este ponto, a observação de Denaldi et al (2015, p. 102) é de extrema pertinência e elucidação: (...) *ao proibir a emissão de títulos da dívida pública por parte dos municípios, a Resolução nº 29/2009 do Senado Federal impossibilita que seja levada a cabo a desapropriação-sanção. Isso faz com que o PEUC e o IPTU progressivo no tempo percam força, já que o terceiro instrumento para indução do cumprimento da função social da propriedade urbana – a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública – está inviabilizado. Essa situação cria um impasse para os municípios que chegarem ao quinto ano de aplicação do IPTU progressivo no tempo. O Estatuto da Cidade (Art. 7º, §2º) autoriza que se continue adotando a alíquota máxima mesmo após cinco anos de progressividade. Essa medida estende a sanção tributária por mais tempo, mas não assegura que o proprietário dará cumprimento à função social do seu imóvel urbano. Uma alternativa possível para solução do impasse é a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, entretanto, tal opção afasta-se da finalidade da desapropriação-sanção, pois a indenização é calculada com base nos valores de mercado e o pagamento deve ocorrer em dinheiro. Sendo assim, as altas indenizações, além de não sancionarem os proprietários desidiosos, onerariam demasiadamente os cofres públicos*".

Figura 1 - Fluxograma de implementação do PEUC



Conforme o fluxograma ilustra, ainda que a solução regulatória tenha sido altamente regulada no nível federal em escopo, ferramentas, etapas e procedimentos, há espaços importantes de decisão municipal. De especial importância são os procedimentos e soluções jurídico-processuais de notificação, impugnação e monitoramento (os quais serão retomados na parte 4) e a estratégia territorial adotada na definição de áreas prioritárias (a qual será retomada na parte 5).

Como mencionado, a ociosidade das propriedades é entendida no contexto brasileiro, e em outros contextos, como um problema que afeta à sociedade. A solução regulatória PEUC + IPTU progressivo + desapropriação sanção parte da premissa de que a ociosidade é basicamente um problema comportamental, causado pela vontade ou decisão do proprietário de deixar o imóvel ocioso provavelmente à espera de melhores usos futuros (um comportamento especulativo) ao invés de lhe dar um uso no tempo presente provavelmente menos favorável do ponto de vista

econômico. Dada tal premissa, a solução adotada se orienta a estabelecer pressões temporais e pecuniárias ao proprietário -esta última com a finalidade de reduzir o benefício econômico futuro vinculado à retenção especulativa-, para que modifique seu comportamento e o adeque ao uso definido no plano diretor como o ótimo para a sociedade. Caso tais pressões não surtam efeito o proprietário perde (em tese) o direito de propriedade e recebe uma indenização sanção. O estado então lhe substitui a fim de garantir que aquele bem seja útil, que tenha um uso adequado do ponto de vista social.

Em resumo, no Brasil a aposta pública é por instrumentos regulatórios de pressão e um castigo final severo - porém de difícil aplicação - para modificar o comportamento do particular, sobre a base de que tal comportamento obedece a uma decisão especulativa. Tal suposto regulatório estaria alinhado com a literatura econômica já referenciada, que enxerga a ociosidade como um comportamento especulativo vinculado a expectativas de ganhos futuros. A especial e muito detalhada atenção dada pelo constituinte assim como as salvaguardas incluídas na legislação federal indicam a sensibilidade política e ideológica do tema, mas pouco informam se o suposto comportamental é correto e tampouco a efetividade de tais instrumentos para atacar a ociosidade. O que informam as experiências de implementação?

2.2 Experiências municipais de combate à ociosidade no Brasil

A pesquisa seminal sobre estes instrumentos e de maior abrangência foi coordenada por Denaldi *et al.* (2015) e financiada pelo Ministério da Justiça. O estudo identificou tanto os municípios que regulamentaram os instrumentos como aqueles que os implementaram e as estratégias adotadas para tal. O estudo apontou que 25 cidades brasileiras tinham regulamentado os referidos instrumentos, porém apenas se conhecem oito experiências de implementação, todas elas posteriores a 2001: Curitiba, Goiânia, Maringá, Palmas, Diadema, São Paulo, Santo André e São Bernardo do Campo.

A descrição geral e de conjunto das experiências de implementação se encontra em Denaldi *et al.* (2015), Denaldi e Brajato (2017), Denaldi *et al.* (2017), Brajato (2019). Existem ainda trabalhos específicos e estudos de caso para: a) Maringá: Brajato (2015, 2017, 2019), Denaldi e Brajato (2019); b) São Bernardo do Campo: Brajato (2019), Relatório da prefeitura de SBC (2016); c) Santo André: Bruno Filho e Denaldi (2006, 2009), Klink e Denaldi (2011); d) São Paulo: Consta e Santoro (2019), Costa (2017), Fernandes e Ferreira (2019); Bazolli (2016, 2017); e, finalmente e) Diadema: Bossi (2009). Os estudos possuem aproximações similares com foco na descrição detalhada de experiências e conclusões concordantes ainda que sem evidenciar marcos teóricos auxiliares na problematização do fenômeno observado e suas evidências.

Denaldi *et al.* (2015) explicam o grau de aderência do PEUC à variação nas decisões jurídicas e de implementação as quais estão dentro do espaço de discricionariedade municipal. De especial

importância seriam o ato de notificação, a delimitação da área de incidência, o procedimento e critérios para identificação dos imóveis, a relação com o cartório de imóveis para fins de averbação. Falhas nessas etapas afetariam o sucesso do instrumento. Brajato (2019) concentra a análise no estudo das motivações para o uso do PEUC, identificando: a) objetivos de ordenamento territorial, em especial no uso em setores centrais e dotados de infraestrutura; b) democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia; c) dinamização do setor imobiliário; e d) viés tributário, isto é, adoção da ‘lógica’ arrecadatória. Como fatores limitantes para o potencial de ação do instrumento a autora menciona o reduzido estoque de imóveis ociosos, a alternância administrativa ou descontinuidade política, a débil manutenção de pactos socioterritoriais, e a ausência de estratégia territorial na condução da aplicação dos instrumentos. E, Bazolli (2016) afirma que o PEUC pode ser um bom mecanismo de acesso à terra urbanizada, principalmente quando conjugado com outros instrumentos tais como consórcio mobiliário.

A análise desta literatura junto com o exercício realizado dentro dessa pesquisa de atualização e complementação da informação das experiências municipais, indicam que além de pouco utilizada, esta estratégia regulatória pode exigir altas doses de energia e recursos de gestão pública e ainda apresentar um descompasso enorme em relação aos ciclos políticos. A intencionalidade pública e sua manutenção no tempo aparece como um aspecto muito frágil da implementação, dado que a sequência de instrumentos de combate à propriedade ociosa tem um ciclo muito superior aos tempos políticos dos governos locais. Isso explicaria porque municípios com melhor estratégia de gestão pública (recursos, procedimentos e equipes) tendem a apresentar maior sustentabilidade no tempo.

Num país com um universo potencial de implementação de no mínimo 300 governos locais (cidades com mais de cem mil habitantes), oito experiências em quase vinte anos indicam pouca aderência pelos municípios brasileiros à esta solução regulatória. Alguns elementos explicativos estariam nas complexidades de implementação, a alta exigência do ponto de vista da gestão e recursos públicos, e o desajuste entre o longo ciclo de implementação e o curto ciclo político-eleitoral. Mas, é escassa a informação sobre os resultados das poucas experiências conhecidas. Não se conta com informação suficiente para avaliar se, nos casos implementados, atingiu-se o objetivo de reduzir a ociosidade, se aquelas propriedades foram efetivamente utilizadas de forma adequada, em qual medida tem acontecido, sob que circunstâncias, se permite comprovar o pressuposto especulativo como explicativo do comportamento ocioso, nem qual a resposta do proprietário à pressão regulatória. Tal informação ainda que muito relevante, precisa de estudos específicos e aprofundados para seu levantamento e análise⁴.

⁴ Durante o desenvolvimento dessa pesquisa foram utilizadas as seguintes estratégias para obter informação em relação aos resultados nos casos em que houve implementação e para indagar sobre o comportamento do proprietário: 1. Consulta a informação disponível nos canais virtuais dos municípios; 2. Solicitações de informação específica através da Lei de Acesso à Informação; 3. Contato com pesquisadores que realizaram os estudos de caso; 4. Contato com gestores públicos das prefeituras das áreas responsáveis pela implementação da estratégia regulatória. Os resultados foram muito reduzidos, parciais, e inclusive contraditórios dentro de uma mesma municipalidade, o que impede uma análise comparativa. Paradoxalmente, o aspecto que se revelou mais complexo

No entanto, essa pesquisa tem identificado elementos teóricos que fundamentam uma nova agenda de pesquisa tanto para elucidar novos achados a partir da informação existente (majoritariamente concentrada na atuação do governo) como para avançar no estudo do comportamento do proprietário. Nas próximas páginas serão apresentados elementos teóricos da economia comportamental aplicados à atuação pública para discutir se a solução PEUC + IPTU progressivo + desapropriação sanção é a melhor para o problema da ociosidade.

Parte 3. Discussões teóricas sobre mudanças de comportamentos

A economia comportamental (EC) é uma abordagem que surge como resposta ao pensamento econômico majoritário que parte da premissa da escolha racional, diante da observação do mundo real onde os humanos tendem a fazer escolhas distantes daquelas que fundamentam modelagens econômicas e que decisões baseadas nestas previsões irrealistas acarretaria perdas aos agentes. Assim, a EC buscou na psicologia elementos que contribuam para a melhor compreensão de como as decisões individuais são tomadas. Assim, a economia que tem suas teorias matematicamente embasadas, passa a incorporar os conceitos de psicologia de base experimental.

Um dos precursores da EC foi Hebert Simon, que na década de 50 lançou o termo “racionalidade limitada”, para descrever a incapacidade dos humanos de pensar da forma como os modelos econômicos supõem. Mas foi na década de 70, com o trabalho de Daniel Kahneman e Amos Tversky intitulado *Prospect Theory*, que confronta a teoria economia tradicional diante dos reais processos de decisões dos agentes, que o campo ganhou corpo e adeptos. Um deles é o Richard Thaler que publicou nos anos 80 *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, onde questiona lacunas e anomalias do pensamento econômico vigente e consagra a EC.

Como já discutido, a fórmula PEUC + IPTU progressivo + desapropriação sanção responde à solução regulatória para um problema comportamental na base de regras, pressões e castigos. Problemas comportamentais estão no centro das discussões teóricas da economia comportamental e nas recentes discussões sobre regulações adequadas aos propósitos da política pública. Dados os efeitos sociais negativos das propriedades ociosas e a importância política materializada em ferramentas regulatórias, tais aproximações teóricas aportam elementos sobre problemas comportamentais e como lidar com eles da forma mais eficiente. A seguir serão apresentados dois aspectos centrais às discussões teóricas comportamentais: a) o problema do principal e o agente e b) as disfunções comportamentais, os *nudges* e suas aplicações para política pública regulatória.

de ser estudado e que aparentemente apresenta menos informação é precisamente o *core* da estratégia regulatória: a resposta do proprietário. O panorama da informação coletada encontrasse disponível no Apêndice.

3.1 O problema do principal e o agente

A Nova Economia Institucional (NEI) é um marco conceitual criado décadas atrás para designar um conjunto de novas abordagens nas ciências sociais em análises de determinantes e efeitos de mudanças institucionais nos diversos contextos de desenvolvimento. A NEI reúne em um mesmo marco teórico a intersecção de diversas linhas de pesquisa que incluem normas comportamentais, formação de grupos de interesse, problemas de ação coletiva, custos de transação, limitações na racionalidade do comportamento humano, mudanças tecnológicas e determinantes e efeitos de direito de propriedade (Nabli and Nugent, 1989). Para a análise da ociosidade urbana, a discussão sobre o direito de propriedade sob o enfoque da NEI é chave e está associada à literatura da economia e do direito. Coase (1960) em seu artigo seminal “The Problem of Social Cost” propõe a abordagem onde, na ausência de custos de transação, a atribuição de direitos de propriedade levaria a uma eficiência contratual através de possibilidade de barganha e negociação. Entretanto, essa eficiência só é alcançada quando há simetria na informação relevante à tomada de decisão pelas partes. Em contextos de assimetria de informação, não há garantias de que a eficiência seja alcançada (Farrell, 1987). A existência da assimetria de informação abre espaço para comportamentos oportunistas e custos de transação. O estudo de contextos de negociação marcados por assimetrias de informações ou incompletude contratual é comumente caracterizado como um problema onde a ação de um indivíduo, ou “agente” gera efeitos negativos e indesejáveis em outro, o “principal”.

A assimetria de informação envolvendo a interação entre “agente” e “principal” abre possibilidade de comportamento oportunístico de uma parte acarretando prejuízos a outra parte envolvida que, a fim de evitar perdas, conduz ações de monitoramento e coleta de informações. Entretanto, estas ações de monitoramento geram custos e devem estar em consonância com os benefícios esperados (Nabli and Nugent, 1989). Seguindo essa lente teórica, o problema da ociosidade urbana e o uso dos instrumentos estariam dados pela interação de dois agentes: governo e proprietário. O proprietário (agente) busca maximizar seus benefícios retendo ou subutilizando sua propriedade na expectativa ganhos futuros, e o governo planejador (principal) busca maximizar a eficiência do mercado de localizações urbanas maximizando o bem-estar ao evitar que o proprietário se enquadre em tal comportamento. Nesta interação, o principal pode adotar dois tipos de estratégia. A primeira ainda permite o arbítrio do agente, e busca influenciar no comportamento do agente através de recompensas ou penalidades. Alternativamente, o principal pode impor regras rígidas, limitando desta forma as opções dos agentes na sua tomada de decisão. As respostas dos agentes variam conforme a estratégia adotada ao mesmo tempo que cada uma das estratégias impõe diferentes custos ao principal.

A aplicação deste referencial teórico na análise dos processos de minimização da ociosidade urbana através do PEUC + IPTU progressivo introduz a perspectiva de custo-benefícios envolvidos na interação entre proprietários e governo planejador. Na medida em que se reconhece

que a implementação dessa estratégia é custosa à administração, é razoável pensar que estes custos devem ser os mínimos possíveis e representar uma efetiva vantagem no resultado esperado no funcionamento do mercado e maximização do bem-estar. Ademais, o governo-principal deve buscar estratégias custo-eficientes tanto na identificação de comportamentos oportunistas por parte dos proprietários como na implementação dos instrumentos. Por outro lado, os proprietários-agentes devem ter clareza que os ganhos esperados com a adoção deste comportamento podem ser anulados, ou até mesmo representar perdas, nos casos em que seus imóveis sejam notificados e autuados. Como é a distribuição de custos e benefícios entre o governo (principal) e o proprietário (agente) dentro da estratégia PEUC + IPTU progressivo?

A seguir serão apresentados outros elementos teóricos sobre mudanças comportamentais e, na sequência, será apresentado o exercício de contraste entre as propostas teóricas e as experiências de implementação.

3.2 Disfunções comportamentais, *nudges* resolutivos e suas aplicações regulatórias

Em 2008, Thaler populariza a economia comportamental (EC) junto com o jurista Cass Sunstein com o livro *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Em tradução livre, *nudge* significa empurrar suavemente alguém a fim de ganhar sua atenção. Nos termos dos autores:

“A nudge, as we will use the term, is any aspect of the choice architecture that alters people’s behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting the fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not.” (p. 6)

Os *nudges* são estratégias resultantes das descobertas da EC, baseadas na psicologia comportamental e ciências sociais, que se devidamente aplicada às políticas públicas contribuem para o aperfeiçoamento das ações governamentais que, para seu sucesso, dependem de um determinado comportamento do cidadão.

Conforme esta proposta teórica, incentivar por meio de com um conjunto de sutilezas o comportamento positivo/desejável/correto pode se revelar uma estratégia de maior sucesso do que proibir ou punir o comportamento negativo/indesejável/incorreto. Tal proposição teórica se fundamenta em estudos comportamentais. Sua aplicação para o embasamento das políticas públicas pode significar uma mudança radical na estratégia para mudar comportamentos negativos à sociedade, tais como a retenção ociosa de imóveis, ainda mais se considerarmos os resultados pouco alentadores das experiências de implementação do PEUC + IPTU progressivo.

Conforme Sunstein (2011) quatro disfunções precisam ser consideradas nas ações de política pública para conseguir *nudges* favoráveis a mudanças de comportamento. A primeira é a inércia e procrastinação pois as pessoas têm comportamentos automáticos resultantes de regras padrões

(sejam elas formais ou informais) e da tendência a procrastinar, seja em função do acúmulo de tarefas ou da memória, o que provoca efeitos adversos. O *nudge* para mudar comportamentos baseados em inércia e procrastinação é informacional: as pessoas precisam de informação clara, explícita, que informe como deve proceder e quais os riscos e benefícios de aderir ao comportamento solicitado. A segunda, vinculada com a anterior, é a influência da forma em que se comunica na efetividade da comunicação. O *nudge* para que a comunicação tenha influência no comportamento dos agentes sugere comunicar a informação de forma empírica e palpável (ao invés de abstrata e geral) e indicando os ganhos associados à mudança de comportamento esperado por conta da aversão a perdas. A terceira é a influência social pois o comportamento individual se relaciona com o comportamento social. O *nudge* sugere o uso de informação sobre o comportamento das outras pessoas para favorecer um comportamento individual inclinado a cooperar na solução de problemas coletivos. E, a última disfunção é a dificuldade das pessoas em avaliar de forma realística suas probabilidades, a qual se manifesta como um otimismo irreal que ignora inconscientemente as possibilidades reais, sobretudo quando emoções fortes são desencadeadas. O *nudge* sugere a importância de considerar a existência de tal dificuldade e incluir, na comunicação, reforços claros sobre as probabilidades e consequências de não mudar o comportamento, ainda mais se considerarmos que a propriedade é um assunto social e politicamente muito sensível.

Dada sua utilidade aplicada para induzir comportamentos desejáveis, Sustain (2017) transformou os quatro *nudges* resolutivos em ações concretas a serem adotadas dentro de políticas públicas, em especial de tipo regulatório e em respeito e preservação da liberdade individual. A tabela 1 traz um resumo das disfunções comportamentais, os *nudges* resolutivos para superá-las e as ações para sua materialização no contexto de políticas públicas e seus procedimentos administrativos para maior eficácia na mudança de comportamentos dos governados:

Tabela 1: Disfunções comportamentais, *nudges* resolutivos e ações de política pública:

Disfunções	<i>Nudges</i> resolutivos
Inércia e procrastinação	1 Regras-Padrão
	2 Estratégias pré-compromissórias
	3 Maior facilidade e conveniência
	4 Lembretes
Apresentação e sistematização	5 Simplificação
	6 Divulgação
Influência social	7 Usos das normas sociais
	8 Induzindo intenções de ação

Dados os resultados pouco alentadores das experiências de combate à ociosidade, cabe se perguntar em que medida a estratégia regulatória decidida em 1998 e as estratégias de implementação definidas pelos governos locais se afastam ou aproximam das orientações para mudança comportamental aqui descritas.

Na próxima sessão realizamos um exercício de contraste entre as discussões teóricas comportamentais (problema do principal e o agente e, as disfunções comportamentais, os *nudges* e suas aplicações para política pública regulatória) e as experiências de combate à ociosidade.

Parte 4. Experiências de combate à ociosidade à luz da teoria sobre mudanças comportamentais

Como mencionado, no país se conhecem oito experiências municipais de implementação de PEUC + IPTU progressivo correspondentes aos municípios de Curitiba, Goiânia, Maringá, Palmas, Diadema, São Paulo, Santo André e São Bernardo do Campo. Para efeitos desta sessão serão analisados todos os casos (a exceção de Curitiba), a fim de discutir sua aderência aos preceitos da economia comportamental. A análise foca nas decisões do governo (principal), seus custos e sua eficiência para o fim que se propõe de mudar comportamentos.

Ainda que o PEUC + IPTU progressivo é altamente regrado, existe um espaço importante de liberdade regulatória e de gestão para sua implementação, condicionando a maior ou menor efetividade da estratégia e com maior ou menor grau de custo para o governo (ou para o proprietário), como será evidenciado nas diferenças de implementação e resultados que se apresentam a seguir. A tabela 2 traz o panorama geral de implementação de combate à ociosidade nos seis municípios analisados junto com alguns dados de contexto político-temporal. A brevidade de implementação é um fenômeno inerente a todos os casos do PEUC, com uma média de 3 anos de aplicação contínua. Como a tabela evidencia, atualmente todos os municípios apresentam interrupção ou aplicação esporádica de notificação. A disposição dos dados sugere que Palmas tem seis anos de aplicação do instrumento ininterruptos, mas na verdade sofreu um cancelamento de todas as 250 notificações feita em 2011, e tornou a lançar novas notificações em 2013. Situação próxima de Goiânia, que notificou 68 imóveis em 2011, os cancelou e voltou a notificar apenas em 2014. Nos dois casos, o cancelamento de toda ação de notificação foi decorrente do grande número de pedidos de impugnação por parte dos proprietários, que obrigou a prefeitura a rever todos os processos administrativos.

Tabela 2 – Panorama geral de implementação PEUC + IPTUp e contexto político-temporal

Caso	PEUC Primeira^a notificação	PEUC Última notificação	IPTU p Última utilização	Partido político	Prefeito	Mandato
SP	2014	2016 ¹	Continua	PT	Fernando Haddad	2013 - 2016
SBC	2013	2016	2017 ²	PT	Luiz Marinho	2009 - 2016
SA	2006	2008	Não se aplica	PT	João Avamileno	2002 - 2008
DIA	2007	2007	Não se aplica	PT	José de Fellipi	2001 - 2008
MA	2009	2013 ¹	Continua	PP PP	Silvio Barros II Carlos Pupin	2005 - 2012 2013 - 2016
PAL	2011	2017 ¹	Continua	PT PP	Raul Filho Carlos Amastha	2005 - 2012 2013 - 04/2018
GO	2011	2014	Não se aplica	PT	Paulo Garcia	04/2010 - 2016

Fonte: Denaldi et al (2015), Brajato (2019) e prefeituras. Elaboração própria. Notas: ¹ Sabe-se que houveram novas notificações de forma mínima, mas por conta da ausência de informações sobre o andamento dessas novas notificações, não serão consideradas para análise.² Os dados disponíveis apontam para o uso do IPTUp até 2017 (BRAJATO, 2019), mas é possível que ainda opera nos dias de hoje dada a falta de resposta da prefeitura sobre o caso.

Essas situações revelam também as diferenças nos arranjos regulatórios municipais e os custos e benefícios para o governo. Regulamentações mais completas e detalhadas podem aumentar a transparência e legitimidade, reduzindo o espaço de controvérsia e de litígio assim como melhorar a defesa do governo perante eventuais reclamações. Mas, quanto custa para o executivo em turno uma regulação adequada? Implica apoio e compromisso legislativo para aprovação das leis complementares. A tabela 3 resume a opção regulatória escolhida em cada município com os aspectos positivos e negativos dela derivados.

Tabela 3 – Estrutura regulatória de combate a propriedades ociosas, custos e benefícios

Caso	Estrutura jurídica	Custo político/social	Benefícios políticos/gestão
SP	Plano diretor, LC PEUC/IPTUp, Decreto PEUC/IPTUp.	Necessidade de apoio da câmara para aprovar Lei Complementar	Maior legitimidade e transparência nos processos
SB	Plano Diretor, LC PEUC, LC IPTUp,	Necessidade de apoio da câmara para aprovar Lei Complementar (duas vezes)	Maior legitimidade e transparência nos processos

	Decreto PEUC e Decreto IPTUp.		
SA	Plano Diretor, Decreto PEUC.	Ausência de pressão/castigo econômico - não regulou IPTUp	Reduz o tempo de início de aplicação
DIA	Plano Diretor.	Ausência de pressão/castigo econômico - não regulou IPTUp Risco Alto de Contestações	Auto aplicação após PD
MA	Plano Diretor, LC IPTUp	Risco Alto de Contestações	Auto aplicação após PD
PAL	Plano Diretor, LC PEUC e Decreto PEUC	Necessidade de apoio da câmara para aprovar Lei Complementar	Maior legitimidade
GO	Plano Diretor, LC PEUC/IPTUP.	Necessidade de apoio da câmara para aprovar Lei Complementar	Maior legitimidade

Fonte: Elaboração própria. LC = Lei complementar; PD = Plano Diretor

Considere-se os casos de Diadema e Santo André, municípios em que não foi regulamentado o IPTUp. Nesses casos não só não há pressão econômica como também não há consequência desobedecer a exigência do PEUC. Observa-se, também, que Diadema e Maringá basearam a aplicação do PEUC na regulamentação conferida pelo Plano Diretor, o que, no caso de Diadema significa uma implementação sem procedimentos administrativos predefinidos que protejam a implementação e deem transparência, aumentando ônus vinculados à judicialização.

Considere-se agora os resultados de implementação. Dadas as diferenças nas estratégias de gestão e nas condições regulatórias é de se esperar importantes variações nesse quesito, porém para chegar a tal conclusão seria preciso contar com a informação, a qual é muito escassa, o que reflete a falta de monitoramento e gestão de implementação da estratégia por parte das prefeituras. A tabela 4 apresenta as informações existentes sobre o resultado de implementação do PEUC + IPTU progressivo nos municípios analisados.

Tabela 4 - Comportamento do PEUC + IPTU p por etapa de implementação

Caso	Universo	PEUC Notificações	PEUC Averbações	PEUC Impugnações	Ações interposta:	IPTUp
SP	1356	1515	782 solicitadas	21 em análise 506 indeferidas	317 em curso 156 concluídas	258

SB	261	229	154	67	53 em curso	157
SA	695	66	16	Não consta	2 concluídas	Não se aplica
DIA	Não consta	6	Não consta	Não consta	2 concluídas	Não se aplica
MA	Não consta	705	705	166	205 em curso	47/2014
PAL	1664	500	7 averbados e 25 solicitados	Não consta	105 concluídas	338
GO	≈ 2119	1514	Não consta	Não consta	Não consta	Não se aplica

Fonte: Denaldi et al (2015) e em SP: Dados disponibilizados no site da prefeitura pela SMDU em 07/2019 para universo e 09/2019 para notificados; SBC: Relatório da SMDU e Brajato (2019); DIA: Bossi (2009); MA: Brajato (2019) e dados fornecidos pela prefeitura; Palmas e Goiânia: dados fornecido pela prefeitura. Elaboração própria

De todos os casos, o que oferece maior sistema de monitoramento é São Paulo. Os dados são acessíveis e completos. A partir dessa informação percebe-se o grande número de impugnações indeferidas em relação à deferidas, indicativo de uma estratégia de gestão e defesa estruturada, que implicou em esforços públicos importantes em especial para o levantamento do dossiê do imóvel. Contudo, deve sublinhar-se que tal alternativa requer importantes esforços de gestão e financeiros e se vincula com custos informacionais e probatórios (derivados da cultura jurídica de proteção ao proprietário) que implicam em ônus para o governo. A cidade de São Paulo fez, sem sucesso, tentativa anterior com uma estratégia inversa de ônus probatório fazendo um chamamento em que convidava o proprietário a evidenciar que não estava em ociosidade. Isso com a finalidade de reduzir custos de coleta de informação, do dossiê do imóvel, e de risco litigioso. Combater a ociosidade seguindo a estrutura regulatória e de cultura jurídica no Brasil parece implicar importantes custos de entrada de coleta de informação para provar *in-advance* a ociosidade reduzindo o espaço para estratégias custo-eficientes na identificação proprietários com comportamentos oportunistas.

A etapa de averbação se mostra também relevante para discutir os custos e benefícios para o governo. Convênios administrativos, negociações e altos esforços de gestão parecem fundamentais para cumprir com o requisito de averbação estabelecido pelo Estatuto da Cidade a fim de garantir proteção a terceiros. O sucesso de Maringá nesta etapa se explica por convênio celebrado com o Cartório de Registro de Imóveis e com o Cartório de títulos e protestos para emissão da notificação.

Finalmente, essa sessão questiona quão informadas são as decisões do governo sobre as disfunções comportamentais típicas dos proprietários e, se em consequência, observam-se nas estratégias sob estudo a presença de *nudges* resolutivos favoráveis a obtenção de mudanças de comportamento desejadas. Para fazer essa análise, partiu-se da premissa de que a notificação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente é o principal ato/tentativa do principal modificar o comportamento do agente e que a forma como o principal comunica-se na notificação pode aproximar ou distanciar a ação pública de *nudge* em direção a escolha desejada. Além disso, também foram considerados os arranjos jurídicos de implementação para analisar a presença de *nudges* mais abrangentes. A tabela 5 retoma os *nudges* resolutivos propostos por Sunstein (2017) e os contrasta com os mecanismos de comunicação e os arranjos jurídico-institucionais identificados em cada município.

Tabela 5 - *Nudges* resolutivos: presença ou ausência nas ações de política pública de combate à ociosidade

Nudges resolutivos	Presença ou ausência
1 Regras-Padrão	Constitucional e Estatuto da Cidade - igual para todos SP, SB, GO, MA regulamentação mais completa
2 Estratégias pré-compromissórias	De forma abstrata na cláusula de função social dentro da definição de direito de propriedade, mas não compromete de forma concreta. Precisa acionar mecanismo específico. Não se identificou o <i>nudge</i>
3 Maior facilidade e conveniência	Em nenhum caso se identifica mecanismos para ação imediata do proprietário em relação ao cumprimento da obrigação. Não se identificou, por exemplo, um procedimento especial de licenciamento ou apoio do governo para cumprir a obrigação
4 Lembretes	Em nenhum caso foram identificadas comunicações após a notificação partindo da prefeitura ao proprietário
5 Simplificação	Em nenhum dos casos os processos apareceram simples, claros e intuitivos aos proprietários
6 Divulgação	Apenas no caso de São Paulo e São Bernardo foram encontrados dados organizados sobre o PEUC no site da prefeitura, mas sem nenhuma nota que direcione o proprietário para acessá-los
7 Usos das normas sociais	Em nenhum caso foi identificado uso de norma social como a adesão ou abrangência do comportamento esperado ou realizados por outros agentes

	(por exemplo, os vizinhos), nem informações entregues aos proprietários sobre dados relativos a ociosidade urbana e seus efeitos
8 Induzindo intenções de ação	A possibilidade de consórcio imobiliário poderia ser considerada uma indução de intenção de ação, se fosse explicitado ao proprietário o que esse mecanismo significa e como funciona. Portanto, não foi identificada a presença deste <i>nudge</i>
9 Advertências, gráficas/diversas	Em São Paulo foram identificados infográficos relativos ao PEUC e à indução do uso do solo dos imóveis ociosos. Contudo, não foi identificado o uso dos mesmos no material de notificação ao que se teve acesso
10 Informar natureza e consequências das escolhas passadas	Na maioria dos casos houve menção ao risco de IPTUp (exceto Santo André e Goiânia), mas não foi identificada menção aos benefícios do cumprimento da obrigação

Fonte: Elaboração própria. Notas: os casos avaliados foram São Paulo, São Bernardo do Campo, Santo André, Maringá, Palmas e Goiânia, com base nos processos de implementação e conteúdo das notificações.

É possível afirmar o caminho traçado pela constituição e o Estatuto da Cidade estabeleceu um arcabouço normativo e de gestão pública pouco favoráveis à mudança de comportamentos. Especial atenção cabe à falta de consequência última, contemplada na desapropriação sanção, a qual, somada à pouca perenidade da intencionalidade pública tem um efeito forte de descrédito da estratégia e das consequências negativas de ter uma propriedade ociosa. Adicionalmente, as estratégias municipais de implementação têm pouco embasamento em técnicas para mudança de comportamento, como se observou na tabela anterior o que reduz ainda mais as possibilidades de sucesso do PEUC + IPTU progressivo como mecanismo para reduzir ou minimizar a ociosidade de propriedades e seu negativo impacto social.

Parte 5. O comportamento espacial da ociosidade: o caso de São Paulo

Outro aspecto fundamental que incide sobre a efetividade da aplicação de instrumento de combate a ociosidade urbana é a identificação inequívoca desta condição entre os imóveis urbanos. Em geral, tal identificação gera custos operacionais aos governos que carecem de processos estruturados para esta tarefa. Ao analisarmos o PEUC como um problema do tipo agente-principal, abre-se a possibilidade de uma abordagem a partir da análise de custo-benefícios. Como já colocado, do ponto de vista do principal-governo há um custo inerente à aplicação de processos de identificação e monitoramento de agentes-proprietários que estejam adotando comportamento oportunístico ao deixar algum nível de ociosidade em seu imóvel. Além deste custo, há também o custo de aplicação de normas regulatórias que, somado ao custo de monitoramento, devem ser compensados com os ganhos em eficiência resultantes da efetiva aplicação da regulação. Assim, estratégias eficientes de identificação de imóveis ociosos representam parte da viabilidade da

aplicação da ação regulatória. Esta seção explora a possibilidade de aplicação de técnicas de sensoriamento remoto a partir da utilização de imagens de satélites de livre acesso na identificação massiva de terrenos ociosos em áreas urbanizadas. Avalia-se aqui se o emprego deste tipo de tecnologia permite ganhos de escala nas tarefas de monitoramento a partir de rotinas padronizadas replicáveis em qualquer contexto urbano.

5.1 Análise espacial das notificações e o Plano Diretor no MSP

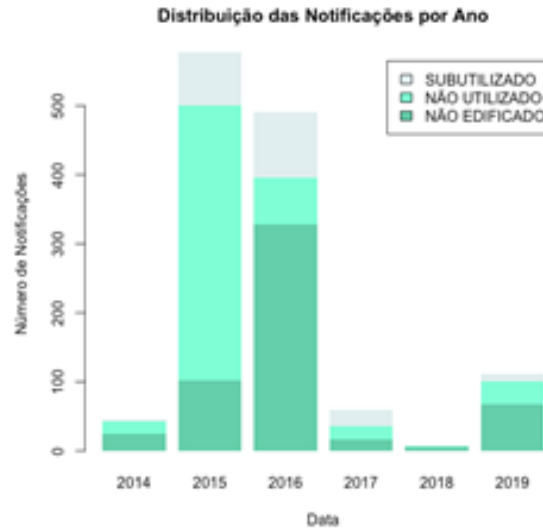
Nesta análise, usamos a cidade de São Paulo como objeto de análise. A escolha justifica-se na medida em que se pode contrastar a possível identificação de terrenos ociosos com o histórico de notificações de público acesso. Permite ainda discutir as estratégias adotadas pela administração nos processos de identificação de imóveis nesta condição. Para o caso de São Paulo, a com a aprovação do Plano Diretor, aprovou-se também o Decreto Municipal 55.638/14 que avançou na definição das situações nas quais o PEUC não é aplicável. Além disso, definiu as áreas prioritárias para aplicação do instrumento: imóveis ociosos situados no perímetro da Operação Urbana Centro e nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3 (SMDU, 2013). Isso de certa forma restringiu os esforços de identificação e posterior notificação. Cabe aqui uma discussão sobre a pertinência de uma definição a priori das áreas de identificação definida exclusivamente por ZEIS e operações urbanas dado a pouca informação *a priori* sobre a distribuição da ociosidade na cidade. A possibilidade de utilização de uma metodologia de identificação massiva poderia representar oportunidades nesta direção.

5.1.1 Análise da distribuição espacial das notificações no Município de São Paulo

Na cidade de São Paulo, foram analisadas 1.158 notificações no âmbito do PEUC entre 6 de novembro de 2014 e 19 de junho de 2019. As notificações se concentraram nos anos de 2015 e 2016, sendo que sua frequência reduziu significativamente em 2017 e 2018, voltando a crescer em 2019, mas ainda em níveis muito inferiores aos observados nos anos anteriores. A distribuição por tipo de lote também é variada, sendo 450 notificações em lotes não edificadas, 194 em lotes subutilizados e 514 em lote não utilizados. As notificações a imóveis subutilizados se concentraram no ano de 2015 e à imóveis não edificadas em 2016, como demonstra o Gráfico 1. A distribuição espacial das notificações na cidade também não é homogênea, havendo maior concentração nas regiões centrais e alguns focos em regiões específicas mais distantes. Conforme dito, o PEUC foi aplicado apenas em imóveis ociosos situados no perímetro de operações urbanas e em ZEIS. Os distritos República (393 notificações), Sacomã (133), Sé (78), Santa Cecília (63), Tatuapé (55) e Barra Funda (52) concentram dois terços do número de notificações. Também é heterogênea a distribuição das notificações por tipo lote entre os distritos: 90% das notificações na República são a imóveis subutilizados e todas as notificações em Sacomã foram a lotes não edificadas. A figura 2 ilustra a distribuição espacial dos casos e chama atenção para a concentração de notificações no distrito do Sacomã.

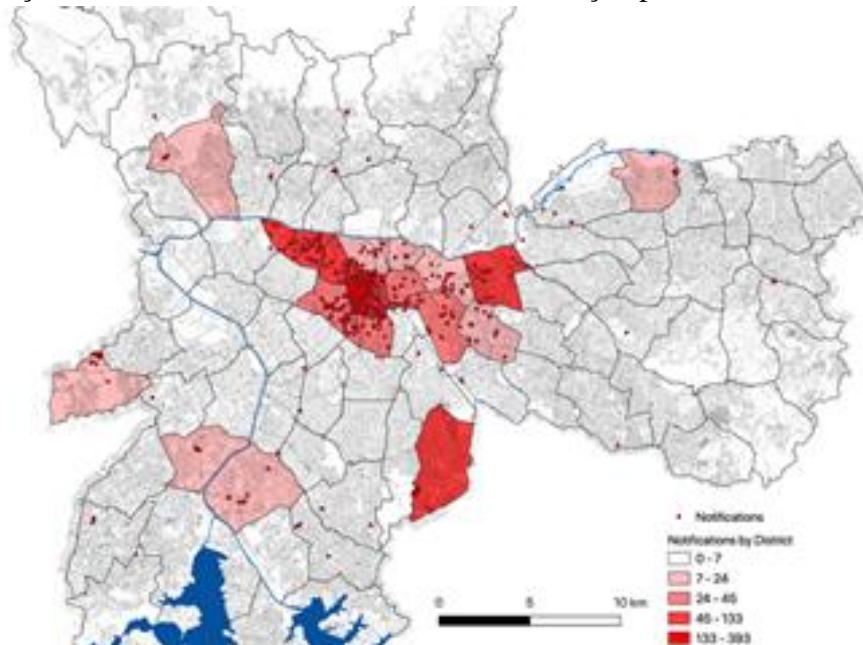
No entanto, uma análise mais localizada revela que as aplicações do PEUC no distrito do Sacomã estiveram concentradas em um local específico, um terreno sem edificações parcelado em 132 lotes contíguos. O caso de Sacomã demonstra a necessidade de se levar em consideração o tamanho do terreno como variável relevante, pois variam as dimensões dos lotes de acordo com seu tipo, conforme mostra a Tabela 6.

Gráfico 1: distribuição das notificações por tipo de lote e por ano



Fonte: SMDU/PMSP. elaboração própria.

Figura 2: notificações na cidade de São Paulo e sua concentração por distrito



Para a aplicação da metodologia de sensoriamento remoto, interessa os lotes considerados como não edificados e subutilizados, que possuem área superior a 500m² e coeficiente de aproveitamento zero ou menor que o mínimo definido para a macroárea que se situa. Os coeficientes de aproveitamento mínimo variam entre 0,3 e 0,5, de forma que qualquer lote privado com área não construída superior a 250 m² pode potencialmente ser um terreno sujeito à aplicação do PEUC. A figura 3 traz dados apenas das notificações a lotes considerados não edificados e subutilizados. Verifica-se que o distrito República deixa de ter destaque, pois a maior parte das notificações foram a imóveis não utilizados, o que era de se esperar uma vez que se trata de uma região com alta densidade construtiva. Os distritos Barra Funda, Raposo Tavares e Cidade Líder permanecem em destaque.

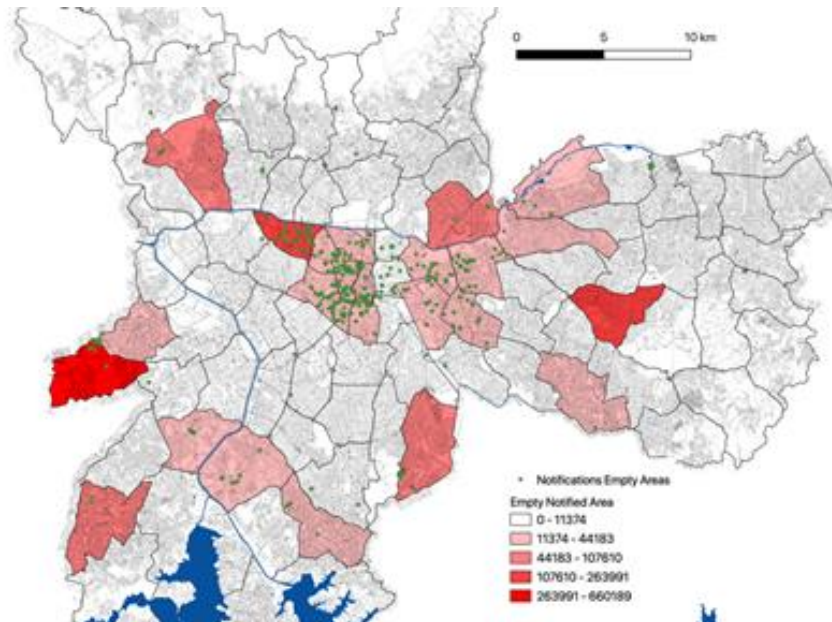
Tabela 6: Tamanho médio do terreno notificado e desvio padrão por tipo de lote

	Número de casos	Tamanho médio do terreno (m ²)	Desvio Padrão
Não edificados	448	2.907,64	1.5484,37
Subutilizados	195	3.683,83	18.808,73
Não utilizados	505	549,81	805,92
Todas as notificações	1148	2.002,29	12.461,54

Fonte: elaboração própria.

O distrito da Barra Funda se sobressai tanto pelo número de notificações, quanto pela magnitude da área notificada. É uma região bem servida por transporte público (Metrô e CPTM) e rodoviário (conexão com o centro e Zona Leste via Elevado Costa e Silva, além de relevantes avenidas arteriais); por equipamentos públicos e privados de lazer (Estádio Palestra Itália, SESC Pompeia, Memorial da América Latina, Parque da Água Branca); de prestação de serviços (Fórum Trabalhista, universidades) e de compras (shopping centers). É uma região cujo mercado imobiliário aqueceu fortemente nas últimas duas décadas, além de ser alvo de uma Operação Urbana Consorciada.

Figura 3: lotes não edificadas e subutilizadas notificadas na cidade de São Paulo e sua concentração por distrito



Fonte: SMDU/PMSP. elaboração própria.

5.2 Ociosidade vista do espaço: potencial de aplicação

Avanços tecnológicos recentes em imagens de satélite – maiores resoluções espaciais, temporais, radiométricas e espectrais – abriram espaço para novos métodos de análise espacial, e a Análise de Imagem Baseada em Objetos Geográficos (*GEOgraphic-Object-Based Image Analysis - GEOBIA*) é hoje uma das técnicas mais promissoras para analisar características interurbanas (Donaldson e Storeygard, 2016; Reis, 2010). Em imagens de baixa resolução, a classificação é realizada tendo o pixel como a unidade primitiva de informação e um único pixel pode armazenar a resposta espectral de mais de um objeto, uma limitação significativa para a análise intraurbana. Artigo intitulado “*What’s wrong with pixels?*” de Blaschke e Strobl (2001) foi um dos pioneiros na crítica às análises baseadas apenas em pixel, e ao longo dos anos 2000 a evolução das imagens de satélite, o desenvolvimento de técnicas de segmentação de imagens e o avanço nas ferramentas de mineração de dados se unem na análise de imagens baseada em objetos, ou GEOBIA (Blaschke *et al.*, 2014).

As imagens de alta resolução permitem uma melhor identificação das características urbanas mais típicas, pois os tamanhos dos pixels são mais comparáveis a objetos urbanos específicos, como uma casa, um galpão industrial ou uma rua (Pinho, 2006; Pinho *et al.*, 2012). O primeiro passo desta análise é o reconhecimento da forma dos objetos a partir de padrões pré-definidos, com

métodos chamados de segmentação multiresolução. A segmentação realiza o agrupamento de pixels com características semelhantes. A partir da segmentação, parte-se para a extração de atributos dos objetos definidos, o que gerará métricas morfológicas e espectrais de cada segmento, como tamanho, homogeneidade espacial e espectral e formato do objeto. Após a definição dos objetos (segmentação) e extração de seus atributos ocorre a classificação com base nas classes de cobertura da terra previamente definidos - vegetação, telhado do edifício, pavimentos, corpos de metal e superfícies de água - e métricas da forma do objeto - dimensão, relação área perimetral, número de arestas e outras métricas. Para o propósito desta pesquisa, a classe de uso da terra de interesse é o vazio urbano, ou seja, aqueles usos que não cumprem com a função social da propriedade. Para a finalidade de aplicação do PEUC, os vazios urbanos podem ser basicamente divididos entre os construídos (estacionamentos rotativos) e os não construídos (áreas verdes e solo exposto).

5.2.1 Métodos e dados

A primeira etapa consistiu na seleção de cenas adequadas para a identificação de alvos urbanos com recobrimento total da cidade de São Paulo. Dentre as imagens disponíveis sem custo para acesso público, as que possuem melhor resolução espacial e espectral são as do satélite Sentinel 2, mantido pela Agência Espacial Europeia, que possuem resolução espacial de 10 metros com quatro bandas espectrais disponíveis. Foram selecionadas duas imagens de 23 de março de 2019, que cobrem a região de interesse com baixa cobertura de nuvens (entre 0 e 10%) e com nível de processamento 2A (com correções geométricas e atmosféricas).

Para a segmentação das imagens Sentinel utilizou-se o software TerraView com uso do algoritmo de segmentação por “crescimento de regiões”, em que pixels em posições aleatórias são selecionados na imagem, e agrupados aos vizinhos se eles forem considerados homogêneos de acordo com os parâmetros definidos. A segmentação foi realizada para toda a imagem que cobre São Paulo utilizando estes mesmos parâmetros, o que resultou em 1.961.206 segmentos. Foram extraídos atributos espectrais e espaciais dos segmentos gerados a partir do procedimento anterior utilizando o programa TerraView e seu plug-in GeoDMA. A partir dos atributos extraídos, conduziu-se o processo de classificação dos objetos partindo da seleção de amostras das classes de cobertura do solo de interesse utilizadas no treinamento dos algoritmos de classificação. Nos distritos de Barra Funda e Raposo Tavares, selecionaram-se áreas que visualmente identificadas como pertencentes às seguintes classes: asfalto (ruas), solo exposto, vegetação, telhados de cerâmica, sombras e construções brilhantes. Estes segmentos foram utilizados como amostras de treinamento para gerar uma árvore de decisão, que é o modelo de classificação que é então aplicado para toda a imagem. Foi então utilizado o algoritmo de classificação supervisionada do GeoDMA chamado “C5.0 Decision Trees”.

Foram excluídos do processo de classificação os segmentos localizados em áreas em que a aplicação do PEUC não faz sentido, como áreas de proteção ambiental, parques públicos,

equipamentos públicos, universidades, cemitérios, aeroportos, estádios de futebol, shopping centers, rios e represas. Dos segmentos restantes, 48% deles foram classificados como vegetação, 26% como telhados brilhantes, 14% como asfalto, 8% como solo exposto, 3% como sombras e 2% como telhados de cerâmica. Dois pontos merecem destaque na análise dos resultados: mesmo excluídas as áreas de proteção ambiental e os parques públicos, grandes áreas verdes nas bordas da cidade foram identificadas e estas não devem ser consideradas como regiões adequadas para aplicação do PEUC; o segundo ponto é que a identificação de objetos urbanos parece requer imagens de melhor resolução espacial (e espectral possivelmente) do que as utilizadas neste estudo e disponíveis para uso público gratuito já que na seleção manual de áreas de treinamento houve dificuldade de se identificar visualmente objetos de escala urbana utilizando imagens Sentinel 2.

Os resultados mostraram que a utilização das imagens Sentinel 2 permite classificar apenas parcialmente vazios urbanos construídos, e obteve limitada capacidade de identificação de coberturas do tipo solo exposto dada a complexidade do tecido urbano que requer imagens de maior resolução espacial. Por outro lado, a análise de sensoriamento remoto utilizando imagens Sentinel 2 foi efetiva na identificação de áreas verdes intraurbanas, o que abre espaço para uma nova questão se estas áreas devem ser edificadas para cumprirem sua função social ou protegidas dada sua relevância ambiental. Novas técnicas de processamento de imagens devem ser aplicadas em trabalhos futuros para se avaliar efetivamente a aplicabilidade desta tecnologia na classificação das outras categorias relevantes para o PEUC.

Sobrepondo-se as coordenadas geográficas das notificações para os casos de lotes não edificados e subutilizados, a maioria das localizações foram identificadas como áreas vegetadas (31,4%), ao lado das notificações associadas a classe asfalto (26,1%) que podem estar associadas a situações de imóveis pavimentados, porém não construídos. Essas duas classes, somadas a classe de solo exposto deveriam concentrar a maioria dos casos de notificações. Entretanto, a alta taxa de notificações associadas a telhados brilhantes e cerâmica indicam que o método desenvolvido ainda precisa ser aprimorado e também testado com outras imagens de maior resolução espacial.

Tabela 7: Distribuição das notificações de acordo com a classe de cobertura do solo a que se sobrepõe - São Paulo

Classe	Total Notificações	%
Vegetação	201	31.41%
Asfalto	167	26.09%
Telhados Brilhantes	132	20.63%
Sombras	66	10.31%
Solo Exposto	44	6.88%

Cerâmica	20	3.13%
Sem Classificação	10	1.56%
TOTAL	640	100.00%

Fonte: elaboração própria.

5.2.2 Estudo do Distrito da Barra Funda

O distrito da Barra Funda chama atenção tanto pelo número de notificações, quanto pela relevância da área notificada. Este distrito possui posição privilegiada na dinâmica urbana de São Paulo, sendo extremamente bem servido por serviços de transporte público, por equipamentos públicos e privados de lazer, com relevante atividade econômica no setor de serviços e recentes investimentos públicos de infraestrutura urbana. Ainda assim é um bairro com densidade populacional e construtiva relativamente baixa, onde ainda existem lotes de dimensões grandes não desenvolvidos.

Avaliando-se o resultado da análise por sensoriamento remoto da região de Barra Funda mostra que os segmentos do tipo sombra foram adequadamente classificados, bem como áreas com presença de vegetação. Segmentos cobrindo construções com telhados brilhantes mais claros foram também corretamente identificados, mas aqueles com aparência mais acinzentada foram algumas vezes classificados como asfalto. Neste distrito não é tão relevante a presença de construções com telhados de cerâmica, de forma que as áreas de solo exposto identificadas foram consistentes com o que se observa pela análise visual dos mapas abaixo.

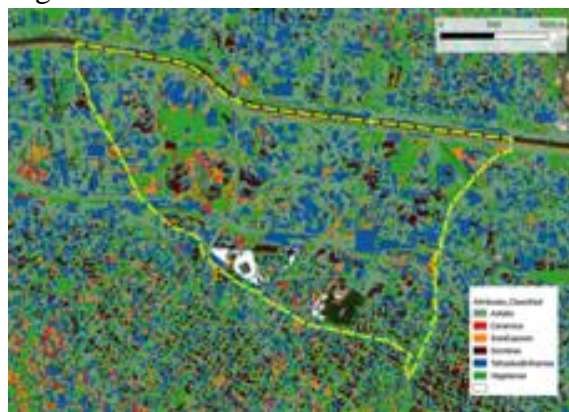
O conjunto de mapas que segue ilustra os resultados obtidos pela análise de sensoriamento remoto. A figura 4 é a imagem Sentinel 2 com o perímetro do distrito de Barra Funda e a figura 5 mostra o resultado da classificação dos segmentos. Os dois mapas seguintes destacam apenas os segmentos identificados como áreas com presença de vegetação e trazem as notificações de PEUC para terrenos não edificados e subutilizados devidamente identificados. Por fim, os dois últimos mapas destacam as áreas identificadas como solo exposto e telhados de cerâmica e novamente trazem as notificações realizadas (figuras 6 e 7).

Figura 4: Imagem Sentinel 2 com o perímetro do distrito de Barra Funda



Fonte: Sentinel. elaboração própria.

Figura 5: Resultado da classificação dos segmentos do distrito de Barra Funda



Fonte: Sentinel. elaboração própria.

Figura 6: Segmentos da classe vegetação e notificações



Fonte: SMDU/PMSP. elaboração própria.

Figura 7: Segmentos das classes solo exposto e telhados de cerâmica e notificações



Fonte: SMDU/PMSP. elaboração própria.

A análise consistência da sobreposição existente entre a classificação das imagens e as notificações mostra que maior parte das notificações realizadas no distrito da Barra Funda encontram-se sobre segmentos do tipo asfalto e telhados brilhantes (tabela 8). No entanto, como as notificações são representadas por meio de pontos e não identificam a geometria do lote notificado, é possível que haja segmentos do tipo vegetação e solo exposto cobrindo a área do lote, mas o ponto de referência utilizado para fins de cadastro foi a de uma construção existente no local.

Tabela 8: Distribuição das notificações de acordo com a classe de cobertura do solo a que se sobrepõe - Barra Funda

Classe	Total Notificações	%
Vegetação	9	23.08%
Asfalto	14	35.90%
Telhados Brilhantes	13	33.33%
Sombras	0	0%
Solo Exposto	3	7.69%
Cerâmica	0	0%
Sem Classificação	0	0%
TOTAL	39	100.00%

Fonte: elaboração própria.

Os resultados reforçam que a aplicação da técnica de identificação por sensoriamento remoto requer a utilização de bases geográficas complementares de natureza cadastral. Isso permitiria uma avaliação mais direcionada às parcelas do território a serem classificadas. Assim, trabalhos futuros apontam para o cruzamento da classificação da cobertura do solo com a base de dados geográfico dos lotes privados existentes na cidade de São Paulo. Os dados sobre os lotes localizados na cidade de São Paulo são disponibilizados pelas secretarias de Finanças e de Desenvolvimento Urbano. No entanto, o arquivo geográfico com as geometrias de cada lote ainda não se encontra disponível para acesso público, apesar de a Prefeitura de São Paulo ter disponibilizado sua visualização por meio do sistema GeoSampa em outubro deste ano. Por meio de contato realizado com a Prefeitura, nos foi informado que os shapefiles com as geometrias de cada lote serão disponibilizados para download nos próximos meses, o que viabilizaria esta abordagem.

O exemplo aqui desenvolvido demonstrou as potencialidades e as limitações existentes na aplicação de técnicas de sensoriamento remoto a partir da utilização de imagens de satélite de livre acesso para identificação massiva de terrenos ociosos em áreas urbanizadas. Este exercício apontou para dois limites práticos que precisam ser levados em conta para a adoção de estratégias custo-eficientes baseadas em sensoriamento remoto para a identificação de terrenos ociosos. Primeiro, que é necessário o uso de imagens de alta resolução e técnicas de classificação baseadas em objetos para identificação de vazios urbanos construídos, como estacionamentos. Com o uso de imagens Sentinel 2 não foi possível identificar objetos em escala urbana, nem mesmo classificar coberturas do tipo solo exposto, que também poderia ser um indicador de ociosidade. Atualmente, o acesso a imagens de maior resolução espacial e espectral envolve custos, mas à medida que a tecnologia de

sensoriamento remoto avança, imagens de maior qualidade se tornam mais acessíveis. Inclusive, recentemente o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) criou um programa para disponibilizar imagens de alta resolução para auxiliar no planejamento urbano das cidades.

O segundo limite prático que surge a partir do exercício empreendido é a necessidade de uma ampla e atualizada biblioteca de arquivos geográficos sobre elementos do contexto urbano, como a disponibilizada pela plataforma GeoSampa, desenvolvida e mantida pela prefeitura de São Paulo. A classificação de imagens de sensoriamento remoto não é suficiente sem a informação atualizada e georreferenciada de áreas públicas e de outros terrenos em que o PEUC não se aplica. Ademais, a utilização de dados cadastrais dos lotes urbanos em conjunto dos dados de sensoriamento remoto representa uma alternativa para o aumento da precisão na caracterização da cobertura ociosidade. Desta forma, o uso de tecnologias de sensoriamento remoto para identificação de terrenos ociosos deve ser parte de uma estratégia maior de uso de inteligência geográfica para aprimorar a gestão urbana municipal.

Considerações finais

No mundo real os humanos tendem a fazer escolhas distantes daquelas que fundamentam modelagens econômicas e deveriam embasar as decisões de intervenção pública, com riscos de incorrer em grandes erros.

A ociosidade é um fenômeno do qual se conhece menos do que seria desejável para tomar decisões de políticas públicas baseadas em evidências. Esse desconhecimento é teórico, mas também empírico e de implementação. Faltam estudos que avancem sobre os motivos que levam aos proprietários a deixar ociosa sua propriedade, em especial no relativo ao pressuposto de que tal comportamento tem uma base especulativa caracterizada pela expectativa de ganhos futuros. Faltam também, estudos que informem sobre as manifestações, características e comportamento da ociosidade no espaço e tempo e informem sobre sua relação com a dinâmica urbana de ocupação. E faltam também estudos aplicados sobre a ociosidade relativos às cidades que tem experimentado ferramentas de combate aos ociosos. Contudo, a ociosidade é um comportamento castigado social e juridicamente no Brasil, pois atenta contra a função social da propriedade à qual está obrigado o proprietário e que implica o dever de utilizar sua propriedade conforme as condições, tempos e necessidades definidas por cada sociedade no plano diretor.

A estratégia brasileira para lidar com a ociosidade de propriedades urbanas se baseia no suposto de que o proprietário (agente) aproveita falhas no mercado para se comportar oportunisticamente obtendo vantagens enquanto gera custos sociais. A maximização de benefícios do proprietário estaria dada pela retenção ou subutilização da propriedade à espera de ganhos futuros. Esse suposto ainda não conta com suporte empírico seja de estudos sobre ociosidade e seu comportamento, seja

de análises sobre as reações dos proprietários ociosos quando pressionados pelo governo por meio do PEUC e o IPTU progressivo.

O estado (principal), a fim de melhorar a eficiência do mercado de localizações urbanas e maximizar o benefício social, se movimenta e, no caso brasileiro, decidiu incomodar o proprietário por meio de penalidades. Mas, suas decisões têm custos e implicam ações que podem vir a ser mais ou menos onerosas, mais ou menos eficientes para modificar os comportamentos, mais ou menos informadas das disfunções comportamentais típicas dos proprietários (agentes) nas tomadas de decisão. É custo-eficiente a estratégia PEUC + IPTU progressivo? As experiências de combate à ociosidade incorporam *nudges* resolutivos? É possível introduzir estratégias custo-eficientes na identificação dos comportamentos oportunistas dos proprietários? É possível desenvolver metodologias para identificação massiva da ociosidade urbana?

A análise normativa evidenciou que a regulação federal junto com a cultura jurídica dominante estabelece importantes custos do lado do governo, em especial de tipo informacional e de gestão, mesmos que podem ser incrementados de forma importante em função das escolhas municipais de implementação. Combater a ociosidade por meio do PEUC + IPTU progressivo não é barato para os municípios, tem custos de entrada altos e implica custos políticos e de alocação de capacidade e gestão. A empreitada é de longo prazo e os resultados não parecem claros, além de exigir esforço de monitoramento. Por último, as estratégias locais pouco têm aplicado soluções favoráveis a mudanças de comportamento, o que pode manter o proprietário dentro das disfunções comportamentais que lhe empuxam à ociosidade.

O estudo das notificações para a cidade de São Paulo mostrou que a distribuição espacial das notificações não parte de um conhecimento a priori do universo de ociosidade (mesmo que restrita aos casos de lotes não edificadas ou subutilizadas) pois faltam ferramentas capazes de informar a gestão pública sobre a incidência do fenômeno pelo território urbano. Mostrou ainda que, apesar de apresentar caminhos promissores, a aplicação de técnicas de sensoriamento remoto para identificação massiva ainda requer a consolidação de metodologias replicáveis e acesso a imagens de alta resolução espacial ainda custosa para a maioria das administrações municipais do país.

É hora de melhor compreender o fenômeno da ociosidade e incorporar outras perspectivas ao entendimento do problema abrindo oportunidades para pensar instrumentos de política urbana inovadores e adequados aos fins coletivos. Para tal fim resulta imprescindível melhor conhecer o lado do proprietário (por enquanto quase desconhecido), discutir soluções de política pública próximas das novas discussões teóricas sobre mudança de comportamentos e ampliar a compreensão das alternativas públicas que em outros contextos têm sido utilizadas para combater a ociosidade. Sem dúvida uma agenda de pesquisa urbanística promissora e necessária.

Referências bibliográficas

Angel et al.,(2016) *Atlas of Urban Expansion - 2016 Edition*, Volume 1: Areas and Densities, New York: New York University, Nairobi: UN-Habitat, and Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Blaschke, T., Hay, G. J., Kelly, M., Lang, S., Hofmann, P., Addink, E., ... Tiede, D. (2014). Geographic Object-Based Image Analysis - Towards a new paradigm. *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, 87, 180–191.

Blaschke, T., & Strobl, J. (2001). What's wrong with pixels? Some recent developments interfacing remote sensing and GIS. *GIS – Zeitschrift Für Geoinformationssysteme*, 14, 12–17.

Coase, R. H. (1960) The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. pp. 1-44

Conti, T. V., & Justus, M. (2016) A História do Pensamento Econômico sobre Crime e Punição de Adam Smith a Gary Becker: Parte I. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp.
<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3466&tp=a>

Clichevsky, Nora (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy.

Denaldi, R. et al. (2015a) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf

_____ (2015b) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, vol. 2.

_____ (2017) A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.AOP, n.AOP.

_____ & Filho (2006) [Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência](#) *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, nº 6.

Donaldson, D., & Storeygard, A. (2016). The View from Above: Applications of Satellite Data in Economics. *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 171–198.

Farrell, Joseph, “Information and the Coase theorem,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 2 (1987) pp. 113-130

Filgo, B.; Denaldi, R. (2006) Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, nº 6.

Furtado, F., Oliveira, F. L. (2002) Tierra vacante en Rio de Janeiro:Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política. En: Clichevsky, Nora (Ed.). Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Cambridge:Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 13-46.

Jensen, M., Meckling, W. (1976) Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

Klink, J. & Denaldi, R. (2012) O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: Denaldi, Rosana. (Org.). *O Desafio de planejar a cidade. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume.

Lowry, I. S. (1964) A model of metropolis. Memorandum RM-4035-RC. Rand Corporation. Santa Monica - CA. 136 p.

Mills, E. S. (1972) Markets and Efficient Resource Allocation in Urban Areas. *The Swedish Journal of Economics*, Vol. 74, No. 1, Economics of Location: Theory and Policy Aspects, pp. 100-113

Nabli, M.K; Nugent, J. B. (1989) The New Institutional Economics and Its Applicability to Development *World Development*, Vol. 17, No. 9, pp. 1333-1347

Nadalin, V. G. (2014). Vacância Residencial nos Centros Históricos Urbanos: o caso de São Paulo. Texto para discussão TD - 1987/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea.

Pinho, C. M. D. de. (2006). Análise Orientada a Objetos de Imagens de Satélites de Alta Resolução Espacial Aplicada à Classificação de Cobertura do Solo no Espaço Intra-Urbano: o Caso de São José dos Campos - SP. INPE.

Pinho, C. M. D. de, Fonseca, L. M. G., Korting, T. S., Almeida, C. M. de, & Kux, H. J. H. (2012). Land-cover classification of an intra-urban environment using high-resolution images and object-based image analysis. *International Journal of Remote Sensing*, 33(19).

Porto, A. J. M., & Garcia, G. M. (2013) Análise econômica do direito. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Graduação de Direito.

https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf

Reis, I. C. (2010). Caracterização de paisagens urbanas heterogêneas de interesse para a vigilância e controle da dengue com o uso de sensoriamento remoto e mineração de padrões espaciais: um estudo para o Rio de Janeiro. INPE.

Rosen, K. T; Smith, L.B. (1983) The Price-Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate. *The American Economic Review*, Vol. 73, No. 4 (Sep., 1983), pp. 779-786

Ross, S.(1973) The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*. v63. N.2. pp 134-139

Sunstein, C. R. (2017) Nudging: um guia (muito) resumido. Rio de Janeiro: Revista Estudos Institucionais, Vol. 3, 2.

<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/223>

Sunstein, C. R. (2011). Empirically informed regulation. *University of Chicago Law Review*, 78, 1349.

<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/10849725/SSRN-id2128806.pdf?sequence=2>

Thaler, Richard H & Shefrin, H M, (1981). An Economic Theory of Self-Control. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 89(2)

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Rev. and expanded ed. New York: Penguin Books.

Wheaton, W. C. (1990) Vacancy, Search, and Prices in a Housing Market Matching Model. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 6, pp. 1270-1292

APÊNDICE I - SÃO PAULO

Arranjo Jurídico	
Plano Diretor	Lei Complementar nº 16.050, 31/07/2014
Lei Complementar	Lei Complementar nº 15.234, 01/07/2010 - PEUC e IPTU
Decreto	Decreto nº 51.920, 11/11/2010 e Decreto nº 55.638, 30/10/2014

Arranjo Administrativo	
Coordenação	Planejamento Urbano - Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), setembro de 2013, iniciou-se o processo de formação da equipe técnica e gerencial, que atualmente é formada por 15 profissionais, que atuam nas três subdivisões internas (núcleos), com atribuições bem de limitadas ⁶¹ : Núcleo de gestão de informações territoriais, núcleo de análise edilícia e vistorias e núcleo de análise jurídica
Apoio	Toda a administração
Governança	Participação do conselho prevista, publicação de relatórios periódicos, relação próxima com Ministério Público
Prefeito da 1ª implementação	Haddad (PT) - 2014
Controle do processo	Por meio do registro da evolução de cada um dos processos administrativos em uma planilha preenchida manualmente. Estuda implantar um sistema de acompanhamento automatizado.

Definições legais	
Não edificado	Lotes ou glebas com área superior à 500m ² , CA = 0.
Subutilizado	Lotes ou glebas com área superior à 500m ² , CA menor que o definido em lei.
Não Utilizado	Imóveis edificados que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 ano.
Prazos	PD, art. 96: 1 ano para protocolar pedido de aprovação ou execução do projeto ou uso do imóvel. 2 anos após emissão do alvará para executar a obra. Se houver algum impedimento legal, tem um ano para regularizar antes de protocolar pedido de aprovação, execução ou dar utilização
Não incidência	I - estações aduaneiras; II - postos de abastecimento de veículos; III - terminais de logística, transportadoras e garagens de veículos de transporte coletivo ou de cargas; IV - depósitos de material de construção a céu aberto;

V - depósitos de material para reciclagem;

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;

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;

IX - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto;

X - indústrias que utilizem equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados;

XI - áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemelhados;

XII - hortas urbanas, quando caracterizadas como atividade econômica, nos termos incentivados pelo Plano Diretor Estratégico.

§ 1º As atividades relacionadas no "caput" deste artigo afastam a notificação apenas quando inerentes e predominantes relativamente ao uso licenciado para o imóvel.

§ 2º O estacionamento rotativo de veículos não será considerado como atividade econômica que não necessita de edificação.

Condições p/ proprietário	Apenas as condições estabelecidas para as zonas
----------------------------------	---

Seleção dos imóveis

Metodologia Espacial	Sim, inclusive ficam no GeoSampa os dados espaciais do PEUC
-----------------------------	---

Meios de informação

I - bancos de dados específicos, elaborados pelo próprio Poder Público Municipal, autarquia ou empresa pública municipal;
II - informações prestadas por concessionárias de serviços públicos acerca de consumo ínfimo ou inexistente;
III - pesquisas acadêmicas ou levadas a cabo por institutos de pesquisas reconhecidos;
IV - diligências e vistorias efetuadas por agentes da Administração Municipal;
V - indicações de pessoas físicas ou jurídicas, mediante formulários ou aplicativos disponibilizados no sitio eletrônico da Prefeitura;
VI - outras fontes recolhidas ou recebidas pelo DCFSP.

As listagens referem-se a levantamentos realizados (i) pela Fundação para Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (FUPAM/USP) em 2009 (imóveis ociosos que poderiam receber empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS e/ou Habitação do Mercado Popular – HMP) e (ii) pela Secretaria de Finanças em janeiro de 2014 (imóveis públicos ociosos na área da Operação Urbana Centro e nas áreas de ZEIS). (DENALDI et al, 2015)

Estratégia Territorial

Objetivo do PEUC	Projeto Renova Centro (principal)
Universo	Em novembro/2016 havia no cadastro da função social da propriedade 2.223 imóveis, dos quais 1.759 tiveram sua análise concluída e 1.435 foram considerados notificáveis (RELATÓRIO SMUD, 2016).
Áreas de aplicação	ZEIS 2, 3 e 5; perímetro da Operação Urbana Centro; áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana; perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas; perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca; nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização; na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m ² ; e, em todas as áreas do perímetro urbano nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial.
Escalonamento	Em etapa inicial, nas Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS 2, 3 e 5, bem como nas áreas contidas nos perímetros da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca. (Decreto)
Priorização	1º Piloto, composta por 141 imóveis, sendo 68 não utilizados, 61 não edificadas e 12 subutilizados, localizados no perímetro da Operação Urbana Centro e nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3. Trata-se de uma estratégia de indução da função social da propriedade dirigida prioritariamente aos imóveis localizados na região central e à liberação de terrenos para produção de habitação social. (DENALDI et al, 2015)

Notificação

Meio de notificação	Pessoalmente, se proprietário morar na cidade. Por correio, mediante carta registrada com aviso de recebimento (AR), se fora da cidade. (DECRETO)
Legislações mencionadas	Leis específicas e anexo decreto regulamentador.
Explicação PEUC	Não contém
Prazos obrigação	1 ano para iniciar a utilização ou protocolar projeto
Prazo impugnação	15 dias

Processo para impugnação	<p>O proprietário poderá impugnar a notificação, no prazo de 15 dias, contados a partir do 1º dia útil subsequente a seu recebimento.</p> <p>§1º A impugnação será dirigida ao Diretor do DCFSP, a quem caberá decidí-la no prazo de 30 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período, ouvidos os demais órgãos da Administração Direta ou Indireta, quando pertinente.</p> <p>§2º Apresentada tempestivamente a impugnação, fica suspensa a contagem do prazo para edificar, parcelar ou dar um uso ao imóvel, assim como o da averbação da notificação na matrícula respectiva.</p> <p>§3º A decisão será publicada no Diário Oficial da Cidade.</p>
---------------------------------	---

§4º Da decisão de indeferimento caberá recurso administrativo, sem efeito suspensivo, ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, no prazo de 15 dias, contados de sua publicação.

Menção do Processo ADM	Não
Obrigações	Sim - Parcelar, edificar ou utilizar
Menção ao IPTUP	Sim
Enquadramento do imóvel	Não
Alternativas	Não
Comunicação com prefeitura	Sim - endereço e telefone
Resultados	
Universo	1435 (até 2018) 1356 (2019)
Notificados	1515 (de 2014 até 30/09/2019)
Averbados	677 solicitações (2018) - 782 (2019)
Judicialização	617 apresentaram impugnação: onde 84 deferidas, 496 indeferidas e 37 em análise; 4 apresentaram recurso: 4 deferidos, 29 indeferidos, 11 em análise. Até Dez de 2017(SMUD, CPEUC) Em 2019: 67 canceladas e 5 canceladas judicialmente.
Cumpriram	A primeira obrigação: 317. Esperando Cumprir: 970. Cumpriram tudo: 156 (2019)
IPTUP	258 (2019)
Principais temas de judicializações	
Alegações dos pedidos de impugnação	“discordância com a legislação” relacionada ao instrumento (40,3%), “intenção de venda, locação ou alegação de uso” (35,8%), “impossibilidade de adequação as normas edilícias” (11,9%), “problemas jurídicos relacionados ao imóvel” como inventário, massa falida e problemas na matrícula (9,5%), “crise econômica ou falta de recursos financeiros (1,1%), “ocupação por movimento de moradia” (1,1%) e “desapropriação”(0,2%).

Lado do Proprietário	
Obrigações do proprietário	<p>§ 2º Cabe ao proprietário notificado informar o DCFSP uma das seguintes providências, conforme o caso:</p> <p>I - protocolo de projeto de parcelamento ou edificação;</p> <p>II - início comprovado de utilização do imóvel;</p> <p>III - expedição do alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo;</p> <p>IV - alvará de aprovação e execução de edificação ou reforma;</p> <p>V - início da implantação do parcelamento ou da edificação;</p> <p>VI - conclusão da implantação do parcelamento ou da edificação.</p> <p>§ 3º Os pedidos de expedição dos documentos referidos no inciso IV do § 2º deste artigo serão instruídos, analisados e decididos em caráter prioritário.</p>
Meios de informação	<p>No site da prefeitura perguntas e respostas, cartilha explicativa, e-mail e telefone:</p> <p>https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172144</p>
Alternativas ao proprietário	<p>Consórcio mobiliário - mas não consta na notificação, só na regulação do PEUC, pois não existe regulação do consórcio, estudo para fazê-lo em 2018</p>

APÊNDICE II – SÃO BERNARDO DO CAMPO

Arranjo Jurídico	
Plano Diretor	Lei Complementar nº 6.184, de 21/12/2011
Lei Complementar	Lei Complementar nº 6.324, de 19 /12/2013
Decreto	Decreto Nº 18.437, de 16/04/2013 e Nº 18.943, de 9/06/2014
Arranjo Administrativo	
Coordenação	Planejamento Urbano
Apoio	Finanças, Procuradoria, Meio Ambiente e Habitação
Governança	Estabelece que o Conselho da Cidade deve ser periodicamente informado acerca da evolução da aplicação do instrumento. Note-se que o município tem observado a norma. Entretanto, a participação não se resume apenas ao acesso à informação. (DENALDI et al, 2015)
Prefeito 1ª implementação	Luiz Marinho (PT) - 2013
Controle do processo	Por meio do registro da evolução de cada um dos processos administrativos em uma planilha preenchida manualmente. Estuda implantar um sistema de acompanhamento automatizado.

Fluxo de implementação

O processo de implementação do PEUC inicia-se bem antes da aplicação propriamente dita, que é deflagrada a partir da notificação. Antecede a esse momento o planejamento geral dos trabalhos, a definição dos imóveis sujeitos ao instrumento (com base em consulta ao cadastro fiscal imobiliário e vistorias), a elaboração de laudos técnicos dos imóveis a notificar, a abertura e instrução de processo administrativo para cada imóvel objeto de notificação, a definição de procedimentos administrativos e a formação e capacitação das equipes envolvidas. O ato de notificar, por si só, demanda esforço considerável, pois deve ser feito diretamente ao proprietário do imóvel, que se não encontrado, após três tentativas, deve ser notificado por edital; além disso, se houver mais de um proprietário, todos devem ser notificados, adotando-se os mesmos procedimentos. No caso de pessoa jurídica deve ser notificado o administrador ou quem possua poderes de gerência, pessoas nem sempre facilmente encontradas. Após a notificação, segue-se (i) a análise dos pedidos de impugnação, quando apresentados pelos proprietários notificados; (ii) a averbação da notificação no cartório de registro de imóveis; e (iii) o monitoramento do imóvel notificado.

Definições legais	
Não edificado	imóveis com área de terreno = ou > que 1.000m ² e CA = 0 (Figura 01)
Subutilizado	imóveis com área de terreno = ou > que 1.000m ² e CA < 0,20 (Figura 02)
Não Utilizado	edificações não utilizadas a, pelo menos, 3 anos (Figura 03)
Prazos	1 ano, para protocolar o projeto; 2 anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. Imóveis de propriedade de associações e cooperativas habitacionais terão 2 anos, a partir da notificação, para o protocolo de projeto
Não incidência	I - estações aduaneiras; II - terminais de logística; III - transportadoras e garagem de veículos de transporte de passageiros; IV - depósitos de material de construção a céu aberto; V - terreno ou gleba vinculado à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento; VI - pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte; VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel; VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;

IX - equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;

X - quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel;

XI - fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;
XII - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto; ou

XIII - terrenos sujeitos a inundações.

Condições p/ proprietário	Apenas as condições estabelecidas para as zonas
----------------------------------	---

Seleção dos imóveis

Metodologia Espacial	Sim, sem maiores informações.
-----------------------------	-------------------------------

Meios de informação	I - os cadastros municipais de informações imobiliárias; II - diligências e vistorias; III - imagens aéreas ou similares; IV - informações constantes nos registros públicos de imóveis ou de notas; V - informações fornecidas pelas empresas concessionárias de serviços públicos, como de água e esgoto, de coleta e de destinação final de resíduos e de energia elétrica; e VI - outros levantamentos e informações havidos como idôneos pelo Poder Público Municipal.
----------------------------	--

Observações	Convênio com a Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), depois de os cartórios locais terem devolvido alguns requerimentos de averbação. Quando a municipalidade mantém convênio com os cartórios de sua circunscrição (o que não é comum) para ser informada sempre que houver uma transmissão imobiliária, as divergências podem ser sanadas ou minoradas significativamente.
--------------------	---

Estratégia Territorial

Objetivo do PEUC	Otimizar a ocupação das áreas dotadas de infraestrutura, inibindo o espraiamento da malha urbana na direção às áreas ambientalmente protegidas; favorecer a disponibilização de terra para moradia dos segmentos populacionais de menor renda, gravando, com PEUC, as ZEIS-2, que constituem áreas reservadas para a produção de HIS.
-------------------------	---

Universo	Não consta
-----------------	------------

Áreas de aplicação	Macrozona Urbana Consolidada - MUC, inclusive as ZEIS 2 situadas nesta Macrozona. ZEIS 2, constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas, destinadas à produção de HIS e HMP
Escalonamento	<p>Divisão de etapas usou critério de proximidade com o centro da cidade e a necessidade de favorecer a liberação de áreas para a produção de HIS.</p> <p>1ª etapa priorizou a notificação de ZEIS de provisão habitacional e os imóveis localizados nos bairros situados entre as duas maiores centralidades (Centro Principal e Centro do Rudge Ramos);</p> <p>2ª etapa corresponde a um anel envoltório desses bairros;</p> <p>3ª e última etapa atinge os bairros mais periféricos da Macrozona Urbana.</p>
Priorização	<p>I - a partir da publicação deste Decreto, até 12/2013:</p> <p>a) os imóveis não edificados e subutilizados, localizados nos Bairros Centro, Anchieta e Rudge Ramos;</p> <p>b) os imóveis não utilizados com área construída igual ou maior que 500m², localizados nos Bairros Centro, Anchieta e Rudge Ramos;</p> <p>c) os imóveis classificados como ZEIS, localizados na Macrozona Urbana Consolidada;</p> <p>II - de 01/2014 a 06/2014:</p> <p>a) os imóveis não edificados e subutilizados, localizados nos Bairros Baeta Neves, Nova Petrópolis, Santa Terezinha, Ferrazópolis, Demarchi, Assunção, Independência, Planalto e Jordanópolis;</p> <p>b) os imóveis não utilizados com área construída igual ou maior que 500m², localizados nos Bairros Baeta Neves, Nova Petrópolis, Santa Terezinha, Ferrazópolis, Demarchi, Assunção, Independência, Planalto e Jordanópolis;</p> <p>III - de 07/2014 a 12/2014:</p> <p>a) os imóveis não edificados e subutilizados, localizados nos Bairros Taboão, Pauliceia, Alves Dias, Cooperativa, dos Casa, Botujuru e Montanhão;</p> <p>b) os imóveis não utilizados com área construída igual ou maior que 500m², localizados nos Bairros Taboão, Pauliceia, Alves Dias, Cooperativa, dos Casa, Botujuru e Montanhão.</p> <p>Ainda resta notificar 32 imóveis, por diferentes motivos, mas, principalmente por problemas relacionados à titularidade dos imóveis. Ressalta-se que todas as áreas gravadas como ZEIS-2 foram notificados.</p>

Notificação

Meio de notificação	No início, pessoalmente, carta com AR quando proprietário reside fora do município (Decreto). Depois o cartório que envio as cartas com AR.
Legislações mencionadas	Lei Municipal nº 6.184, de 2011 e Lei Municipal nº 6.186, de 2011
Explicação PEUC	Não
Prazos obrigação	1 ano para utilizar ou protocolar pedido de expedição de alvará

2 anos após expedição de alvará para parcelar ou edificar

Prazo impugnação	15 dias - sem efeitos suspensivos
Processo para impugnação	Diz quais documentos devem ser apresentados e a quem dirigir a) título de propriedade ou documento idôneo que comprove a relação de titular de direitos reais sobre o imóvel e, em se tratando de pessoa jurídica, a qualificação de seu preposto com poderes de representação; b) comprovação da edificação ou utilização, conforme o caso; c) demonstração da condição de atividade econômica que prescinde de edificação para o exercício de suas finalidades, quando se tratar de imóvel não edificado ou subutilizado.
Menção do Processo ADM	Sim (DENALDI et al, 2015)
Obrigaçã	Usar ou parcelar e edificar
Menção ao IPTUP	Sim, como punição ao não cumprimento da obrigação
Enquadramento do imóvel	Laudo do imóvel acompanha a notificação (Decreto)
Alternativas	Não
Comunicação com prefeitura	Endereço da secretaria e telefone, de forma convidativa

Resultados

Universo	261
Notificados	229
Averbados	154
Judicialização	67
Cumpriram	53 em andamento em 2016
IPTUP	157

Principais temas de judicializações

Alegações dos pedidos de impugnação	Existência de protocolo de pedido de alvará de construção ou pedido de certidão; Existência de projeto aprovado para o imóvel; Alegação que a área é utilizada mesmo sem edificação; Informação que imóvel foi ou está sendo objeto de desapropriação; Afirma que o imóvel cumpre função ambiental; Inconformismo com a obrigação (invocação do direito à propriedade).
Situação	162 permanecem válidas e os imóveis com notificação vigente somam 1,25 milhões m ² . 67 imóveis tiveram a notificação cancelada por diferentes motivos, tais como: obra iniciada ou concluída; imóvel localizado na Área de

Proteção e Recuperação do Manancial Billings (APRM-B); incidência de IPTU ecológico, entre outros. O cancelamento da notificação ocorre quando a impugnação da notificação é deferida (comprovando-se equívoco no enquadramento do imóvel ou condições que o isentam do PEUC que não são aferíveis a priori) ou quando a obrigação é cumprida.

Averbação	
Momento para averbação	Averbação deve ser feita após recebimento da notificação (Decreto)
Recusas	Houveram recusa de averbações sobre a seguintes justificativa: divergência entre matrícula e proprietário; divergência entre o cadastro e o desdobro e deve notificar todos os titulares de domínio
Lado do Proprietário	
Obrigações do proprietário	Em até 5 anos, comunicar o cumprimento da obrigação à prefeitura. (decreto)
Meios de informação	Na notificação só consta o endereço, mas conta o laudo. Não foi possível avaliar o site da prefeitura.
Alternativas ao proprietário	Consórcio imobiliário, cujo empreendimento será HIS. (decreto)

APÊNDICE III – SANTO ANDRÉ

Arranjo Jurídico	
Plano Diretor	Lei Complementar Nº 8.696 de 17/12/2004
Lei Complementar	Não se aplica.
Decreto	Decreto Nº 15.379 de 15/05/2006
Arranjo Administrativo	
Coordenação	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: núcleo interno ao Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH), um modelo com papel empreendedor, incumbido de gerenciar as notificações e dialogar com os proprietários notificados, visando a orientá-los sobre a obrigação e as eventuais sanções, assim como informá-los sobre a demanda por terra apresentada por outros agentes e sobre as alternativas de uso do imóvel. ((DENALDI et al, 2015))
Apoio	Procuradoria Geral - Finanças - SEMASA (**)
Governança	-
Prefeito 1ª implementação	João Avamileno (PT) - 2006

Definições legais	
Não edificado	terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² , nas Zonas de Qualificação Urbana, Reestruturação Urbana e Recuperação Urbana, com CA = 0. .
Subutilizado	terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² na Zona de Qualificação Urbana, de Reestruturação Urbana e de Recuperação Urbana, com CA < mínimo definido para a zona, conforme Quadro 3, Anexo XIV.
Não Utilizado	todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de 2 anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.
Prazos	1 ano, para protocolar o projeto; 2 anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.
Não incidência	<p>I. Linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;</p> <p>II. equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;</p> <p>III. pátios descobertos de deposição ou manobra de containeres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;</p> <p>IV. pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte;</p> <p>V. terreno ou gleba vinculados à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento;</p> <p>VI. depósitos de material de construção a céu aberto;</p> <p>VII. quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel;</p> <p>VIII. fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;</p> <p>IX. aterros sanitários;</p> <p>X. estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto.</p> <p>XI. imóveis de clubes, associações de classe ou de cooperativas habitacionais adquiridos pelas respectivas entidades até a data da publicação da Lei Municipal no 8.696, de 2004.</p>
Condições p/ proprietário	Apenas as condições estabelecidas para as zonas
Diferencial	Art. 9o. Serão indeferidos os pedidos de desmembramento ou desdobro de imóveis acima de 1.000m ² após a notificação, salvo se a licença contemplar também a edificação respectiva ou se houver a reserva de áreas públicas nos percentuais estabelecidos na legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Estratégia Territorial

Objetivo do PEUC

Estimular ocupação e reconversão de uso da ZRU e viabilizar o Projeto Eixo Tamanduatehy

Universo

Inicialmente eram 885 lotes não edificados ou subutilizados, sendo 11 milhões m² de área. A partir do levantamento, foi possível conhecer o universo de imóveis enquadrados no PEUC, bem como sua localização no território, e também identificar as situações que demandariam a necessidade de regulamentação complementar (definição de parâmetros para isenção). Dos 885 lotes sofreram exclusão imóveis: i. de cooperativas habitacionais e ocupados por clubes ou associações de classe; ii. com atividades econômicas que não necessitam de edificação; iii. Ocupados por favelas e loteamentos irregulares. Resultando em 695 imóveis notificáveis, com área correspondente a 7,2 milhões m².

Áreas de aplicação

Zona de Qualificação Urbana, de Reestruturação Urbana e de Recuperação Urbana

Escalonamento

Combinação entre: Ordem crescente de coeficiente de aproveitamento (CA); Ordem crescente de área dos imóveis; Combinação entre CA e área dos lotes: CA=0 e área ≤ 5.000 m² e CA=0 e área > 5.000 m²; Classificação dos imóveis por ordem decrescente dos valores de dívidas referentes a impostos municipais.

Priorização

ETAPA	MACROZONA URBANA	CRITÉRIOS PARA ESCALONAR AS NOTIFICAÇÕES	IMÓVEIS		ÁREA CORRESPONDENTE	
			Nº	%	m ²	%
1ª ETAPA ATÉ 2008	ZQU	Lotes >5.000m ² CA entre 0 e 0.10	56	56,57	795.770,00	18,06
	ZREU	Lotes >20.000m ² CA entre 0 e 0.10	17	17,17	1.520.014,64	34,49
	ZRU	Lotes > 10.000m ² CA entre 0 e 0.10	26	26,26	2.091.330,78	47,45
TOTAL 1ª ETAPA			99	100,00	4.407.115,42	100,00
2ª ETAPA ATÉ 2010	ZQU	Lotes > 5.000m ² CA entre 0.11 e 0.20	14	14,14	136.814,10	7,55
	ZREU	Lotes > 5.000m ² CA entre 0.11 e 0.40	71	71,72	1.568.427,20	86,50
	ZRU	Lotes >5.000m ² CA entre 0.11 e 0.20	14	14,14	107.868,00	5,95
TOTAL 2ª ETAPA			99	100,00	1.813.109,30	100,00
3ª ETAPA ATÉ 2015	ZQU	Lotes ≤5.000m ² CA entre 0 e 0.20	362	72,84	669.869,33	67,21
	ZREU	Lotes ≤5.000m ² CA entre 0 e 0.40	88	17,71	221.639,70	22,24
	ZRU	Lotes ≤ 5.000m ² CA entre 0 e 0.20	47	9,46	105.109,00	10,55
TOTAL 3ª ETAPA			497	100,0%	996.618,03	100,00
TOTAL GERAL			695 IMÓVEIS		7.216.842,75 m²	

Legenda: ZQU – Zona de Qualificação Urbana; ZREU – Zona de Reestruturação Urbana; ZRU – Zona de Recuperação Urbana.
Retirado de: Denaldi et al (2015)

Seleção dos imóveis	
Metodologia Espacial	Sim, sem maiores informações.
Meios de informação	Cadastro Imobiliário; Vistoria - Aferição em campo (DENALDI et al, 2015)

Conteúdo da Notificação	
Meio de notificação	Pessoalmente
Legislações mencionadas	CF, EC, PD e anexo decreto regulamentador.
Explicação PEUC	Apresentam como identificaram o imóvel
Prazos obrigação	1 ano para protocolar projeto
Prazo impugnação	60 dias - sem efeito supressivo
Processo para impugnação	não diz
Menção do Processo ADM	Sim
Obrigação	Promover o parcelamento ou a edificação ou uso
Menção ao IPTUP	Não
Enquadramento do imóvel	Não
Alternativas	Não
Comunicação com prefeitura	telefone e secretaria responsável

Resultados	
Universo	695
Notificados	66 de 2008 a 2010
Averbados	16
Judicialização	Sem números, mas houve
Cumpriram	Pelo menos 2 (um MCMV via consórcio imobiliário e uma indústria)
IPTUP	0

Principais temas de judicializações	
Razões para impugnação	Imóvel com obra em andamento. Imóvel com processo de desmembramento em análise. Dificuldade de venda do imóvel. Imóvel considerado de utilidade pública com isenção de IPTU.

Imóvel com passivo ambiental.
Inexistência de lei específica regulamentando o instrumento.

Averbação /Cartório	
Nº	16
Problemas	Resposta do servidor entrevistado: <i>Penso que foram questões de ordem operacional: Recursos orçamentários, que provavelmente não responderam significativamente pelo problema; dificuldades para averbar em Cartório (em Santo André há dois Cartórios de Registro de Imóveis: 1º e 2º Cartório. Um deles, não sei qual, colocava dificuldades para Averbar Matrículas. Possivelmente outras razões se somam a essas, mas não tenho como precisar. Apenas lembrando que não tive ação direta nessa etapa do processo de Notificação e posterior Averbação.</i>
Justificativa das recusas de averbação	Comprovar que o notificado é representante do proprietário; Notificar todos os titulares de domínio; Matrícula desmembrada ou desconhecida; Prova de 3 tentativas de notificação e de cópia da publicação do edital; Existência de título prenotado.
Lado do Proprietário	
Obrigações do proprietário	Não consta
Meios de informação	Telefone - tem uma equipe só pra atender os proprietários
Alternativas ao proprietário	Consórcio imobiliário regulamentado em lei.

APÊNDICE IV – DIADEMA

Arranjo Jurídico	
Plano Diretor	Lei Complementar Nº 161 de 02/08/2002
Lei Complementar	Não houve – Plano Diretor autoaplicável
Decreto	Não houve
Arranjo Administrativo	
Coordenação	Não consta
Apoio	Não consta
Governança	Não consta
Prefeito 1ª implementação	José de Fellipi (PT) - 2007

Controle do processo Não consta

Definições legais

Não edificado Não consta

Subutilizado

Subutilização ocupacional: com CA 10% > do que o CA permitido para a zona, e cuja a área ocupada da edificação, for inferior a 10% da área construída total, ou;

Subutilização construtiva: CA utilizado no imóvel, considerando a somatória da área construída no imóvel for inferior a 10% do CA permitido para a Macrozona.

Para imóveis não utilizados ou com subutilização ocupacional, serão considerados os imóveis edificados que estejam desocupados por período superior a 2 anos.

Não Utilizado Não consta

Prazos

01 ano para utilizar imóveis não utilizados ou com subutilização ocupacional ou protocolar pedido de Alvará de Construção e/ou Parcelamento, instruído com cronograma para execução do empreendimento, nos casos de imóveis não edificados ou com subutilização construtiva. 02 anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Não incidência

excluídos os imóveis localizados na Macrozona não adensável (MNA), Macrozona de Preservação Ambiental Estratégica (MPAE) ou definidos como Áreas Especiais de Preservação Ambiental (AP) ou imóveis de interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural (IPHAC). As áreas cobertas de vegetação de interesse ambiental não são consideradas subutilizadas.

Condições p/ proprietário Apenas as condições estabelecidas para as zonas

Estratégia Territorial

Objetivo PEUC Não consta

Universo

Todos os Imóveis Não Edificados e Subutilizados constantes da Carta 3 do PDM 2008. Edifícios com subutilização ocupacional levantados por controle e fiscalização.

Áreas de aplicação

imóveis na Carta 3 não edificados, subutilizados ou não utilizados, para fins de HIS

Escalonamento Não consta

Priorização Não consta

Seleção dos imóveis	
Metodologia Espacial	Não consta
Meios de informação	Não consta
Conteúdo da Notificação	
Meio de notificação	Não consta
Legislações mencionadas	Não consta
Explicação PEUC	Não consta
Prazos obrigação	Não consta
Prazo impugnação	Não consta
Processo para impugnação	Não consta
Menção do Processo ADM	Não consta
Obrigação	Não consta
Menção ao IPTUP	Não consta
Enquadramento do imóvel	Não consta
Alternativas	Não consta
Comunicação com prefeitura	Não consta
Resultados	
Universo	Não consta
Notificados	6
Averbados	Não consta
Judicialização	Não consta
Cumpriram	2
IPTUP	não se aplica
Principais temas de judicializações	
Razões para impugnação	Não consta
Averbação Cartório	
Nº	Não consta

Problemas	Não consta
Justificativa das recusas de averbação	Não consta
Lado do Proprietário	
Obrigações do proprietário	Não consta
Meios de informação	Não consta
Alternativas ao proprietário	Empreendimentos de grande porte, excepcionalmente, poderão ser executados em etapas, em prazo superior, desde que o projeto seja aprovado na íntegra, juntamente com o cronograma de execução de todas as etapas. Serão aceitos como formas de aproveitamento de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados a construção de equipamentos comunitários ou espaços livres arborizados, desde que seja previsto o uso público e garantida a melhoria da qualidade ambiental, conforme diretrizes fornecidas pelo Poder Executivo Municipal e análise do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA

APÊNDICE V – MARINGÁ

Arranjo Jurídico	
Plano Diretor	Lei Complementar Nº 632 de 06/10/2006
Lei Complementar	Lei Complementar 827 de 2010 - Para o IPTUP
Decreto	Não se aplica
Arranjo Administrativo	
Coordenação	2009-2010 Planejamento Urbano A partir de 2011 Finanças
Apoio	2009-2010 Procuradoria Geral A partir de 2011 Procuradoria Geral e Planejamento Urbano
Governança	cabe ao Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, segundo a legislação, aprovar situações de não incidência da obrigação, após comprovação técnica do órgão municipal competente. Na prática, porém, o que segue para análise do conselho são apenas alguns casos de pedidos de

impugnação da aplicação do instrumento, o que, por vezes, acaba ensejando o cancelamento de notificações já emitidas. ((DENALDI et al, 2015))

Prefeito 1ª implementação	Silvio Barros II e Carlos Pupin (PP)
Controle do processo	Até 2014, não existia controle das ações dos proprietários no período pós-notificação

Definições legais

Não edificado	imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m ² , com CA = 0; conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, com CA = 0, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m ² .
Subutilizado	Entende-se por subutilização o aproveitamento do solo inferior ao CA mínimo imóvel com área = ou > 2.000m ² cujo CA < que o mínimo definido para a Macrozona; conjunto de imóveis, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujos somatórios das áreas registradas seja > 3.000m ² e cujo CA < que o mínimo definido para a Macrozona;
Não Utilizado	Edificação desocupada há mais de 2 anos, independente da área construída.
Prazos	1 ano para protocolar o projeto; 2 anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.
Não incidência	I - utilizados para a instalação das seguintes atividades econômicas: a) estações aduaneiras; b) terminais de logística; c) transportadoras; d) garagem de veículos de transporte de passageiros; II - exercendo função ambiental essencial; III - considerados de interesse socioambiental; IV - ocupados por clubes sociais ou de lazer ou associações de classe; V - utilizados como estacionamento na Macrozona Urbana de Consolidação, com área inferior a 750m ² e distância mínima de 100m entre os imóveis destinados a este uso, medida a partir de suas divisas; VI - integrantes de massa falida; VII - com produção agrícola familiar sem o uso de agroquímicos, cujo proprietário reside no local e não possua outra propriedade na área urbana do Município.
Condições p/ proprietário	Apenas as condições estabelecidas para as zonas
Diferencial	Empreendimentos de impacto poderão ser concluídos por etapa

Estratégia Territorial

Objetivo do PEUC	inibir espraiamento urbano e combater o processo de periferização.
Universo	A partir de listagem inicial obtida do cadastro imobiliário do município, depois é feita depuração da listagem inicial, com complementação e/ou atualização de informações sobre os imóveis, tais como, existência de

projeto em tramitação ou obra em construção, existência de edificação irregular no imóvel, entre outros.

Áreas de aplicação	Macrozona Urbana de Consolidação; Macrozona Urbana de Qualificação; Macrozona Urbana de Ocupação Imediata; Macrozona Urbana Industrial, restrita á Área Industrial 1; V - Setores Especiais, quando for o caso
Escalonamento	1ª etapa/2009: 105 imóveis (4,2 milhões m ²) na Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação, que incluem a porção mais central e as áreas com maior oferta de infraestrutura na cidade. Etapa priorizou imóveis com área > que 5 mil m ² . 2ª etapa/ 2012: 600 imóveis (10,3 milhões m ²). Por todo o perímetro de incidência do PEUC. Do total notificado na etapa, 68 lotes – que somam cerca de 5 milhões m ² , ou seja, quase 50% da área total notificada, localizam-se na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI).
Priorização	Não consta

Seleção dos imóveis

Metodologia Espacial	Geoprocessamento teve participação pontual no processo, ficando restrita à identificação dos imóveis enquadrados nos critérios para aplicação do instrumento, a partir do cadastro imobiliário do município, e ao levantamento de informações complementares para a atualização de dados cadastrais dos imóveis notificáveis
Meios de informação	Cadastro Imobiliário, vistorias em campo

Conteúdo da Notificação

Meio de notificação	Pessoalmente e a partir de 2010 por Cartório de Registro de Títulos e Documentos
Legislações mencionadas	EC e PD
Explicação PEUC	Não
Prazos obrigação	Não
Prazo impugnação	Não
Processo para impugnação	Não
Menção do Processo ADM	Sim
Obrigação	Promover o adequado aproveitamento (1ª versão) Promover o loteamento (última versão)
Menção ao IPTUP	Sim e à averbação
Enquadramento do imóvel	Não
Alternativas	Não

Comunicação com prefeitura Não

Resultados	
Universo	Não consta.
Notificados	705 até 2014 - 723 entre 2015 e 2018
Averbados	705 até 2014
Judicialização	162: 54 deferidos - 91 indeferidos - 8 arquivados - 9 tramitando
Cumpriram	Não consta.
IPTUP	47/2014

Principais temas de judicializações	
Alegações dos pedidos de impugnação	Existência de protocolo de projeto ou pedido de certidão de viabilidade. Existência de projeto aprovado para o imóvel e/ou obra em andamento. Impossibilidade de parcelamento do solo. Local sem infraestrutura. Imóvel com exploração agrícola (de subsistência, em alguns casos). Imóvel com restrições ambientais – localizado em área de proteção permanente (APP) ou em área de fundo de vale, com mata ciliar. Imóvel já foi comprado loteado Imóvel utilizado como moradia própria, não há interesse dos moradores em promover loteamento no local.

Averbação	
Nº	705
Problemas	Não. Convênio com 2 cartórios o de títulos para notificação e do registro para averbação
Justificativa das recusas de averbação	Apresentar original e comprovar que o notificado é representando do proprietário

Lado do Proprietário	
Obrigações do proprietário	Não
Meios de informação	Não
Alternativas ao proprietário	Consórcio Imobiliário

APÊNDICE VI – PALMAS

Arranjo Jurídico	
Plano Diretor	Lei Complementar nº 155, de 28/12/2007
Lei Complementar	Lei PEUC: Lei Complementar nº 195, de 22/12/2009 (alterada pela Lei Complementar nº 296, de 03/07/2014) - IPTUP no Código Tributário
Decreto	Decreto Municipal nº 699, de 10 de janeiro de 2014
Arranjo Administrativo	
Coordenação	Finanças
Apoio	Planejamento Urbano
Governança	Não consta
Prefeito 1ª implementação	Raul Filho (PT 09-12) Carlos Amastha (PP 2013-2016)
Controle do processo	Intranet para monitorar expedição de alvará e Excel para registrar progressos
Definições legais	
Não edificado	Lotes ou glebas com CA = 0
Subutilizado	área construída inferior a 10% da área permitida para edificação no lote; investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote; lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.
Não Utilizado	imóvel sem uso por período igual ou superior a 05 anos;
Prazos	1 ano protocolar projeto; 2 anos para obras
Não incidência	com função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente; de interesse do patrimônio cultural ou ambiental.
Condições p/ proprietário	Não tem
Estratégia Territorial	
Objetivo PEUC	Não consta
Universo	Não se aplica
Áreas de aplicação	Áreas de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial da Área Urbana da sede do Município, desde que possuam infraestrutura básica
Escalonamento	Não se aplica;

Obedecendo inicialmente às áreas de ocupação prioritária e preferencial, com os seguintes critérios:

§1º Para a edificação compulsória são passíveis de notificações os lotes inseridos na denominada Área de Urbanização Prioritária I, obedecendo a seguinte classificação:

I – lotes inseridos nas áreas residenciais – AR;

II – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviços Urbanos – ACSU e Áreas de Comércio e Serviço Central – AC;

III – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviços Vicinais – ACSV;

IV – lotes comerciais central – ACNE 1, ACNE 11, ACSE 1, ACSE 11, ACNO 1, ACNO11, ACSO1 E ACSO 11;

V – lotes inseridos nas Áreas de Equipamentos – AE;

VI – lotes inseridos nas Áreas Administrativas – AA;

VII – lotes inseridos nas Áreas de Lazer e Cultura – A lei complementar;

VIII – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviço Local – QC.

§ 2º Para o parcelamento compulsório as glebas urbanas pertencentes à área de ocupação prioritária e à área de ocupação preferencial;

Priorização

Seleção dos imóveis	
Metodologia Espacial	Não se aplica
Meios de informação	Cadastro fiscal
Conteúdo da Notificação	
Meio de notificação	Antes do Decreto de 2014: pessoalmente ou edital. Depois do Decreto: quando domiciliado em Palmas por servidor municipal; quando domiciliado fora de Palmas: mediante carta registrada, com AR. Caso não seja encontrado o proprietário do imóvel e/ou o responsável legal, a notificação será entregue a qualquer pessoa que se encontre no imóvel, desde que devidamente identificada com apresentação do documento de identidade. Quando a notificação for entregue a pessoa encontrada no imóvel, será designada pelo notificante, data para retorno e recebimento da contrafé assinada pelo proprietário e/ou representante legal da empresa.
Legislações mencionadas	PD e lei complementar do PEUC
Explicação PEUC	Não
Prazos obrigação	Sim
Prazo impugnação	Não
Processo para impugnação	Não
Menção do Processo ADM	Não
Obrigações	Sim

Menção ao IPTUP	Sim
Enquadramento do imóvel	Não
Alternativas	Consórcio Imobiliário. grandes obras podem concluir em etapas
Comunicação com prefeitura	Não

Resultados

Universo	1664
Notificados	500
Averbados	7 averbados e 25 solicitados
Judicialização	
Cumpriram	105
IPTUP	338

Principais temas de judicializações

Razões para impugnação	Valor do IPTUP - imunidade ao IPTU
-------------------------------	------------------------------------

Averbação

Nº	7 averbadas e 25 solicitadas
Problemas	Não consta

Lado do Proprietário

Obrigações do proprietário	Não tem
Meios de informação	Não tem
Alternativas ao proprietário	Consórcio imobiliário

APÊNDICE VII - GOIÂNIA

Arranjo Jurídico

Plano Diretor	Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007
Lei Complementar	Lei Complementar nº 181, de 01 de outubro de 2008 - PEUC e IPTU
Decreto	Não tem.

Arranjo Administrativo	
Coordenação	2011 Planejamento Urbano 2012 Fiscalização Urbana
Apoio	2011 Fiscalização Urbana e Finanças 2012 Planejamento Urbano e Finanças
Governança	Não consta
Prefeito 1ª implementação	Paulo Garcia (PT)
Controle do processo	Intranet.

Definições legais

Não edificado	<p>Vazio Urbano: os imóveis não parcelados, como glebas, quinhões e áreas, situados na Macrozona Construída, com acesso por via pública consolidada e servido por no mínimo três dos seguintes melhoramentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) transporte coletivo, num raio de até 500 metros; b) rede de energia elétrica; c) rede de água tratada; d) escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; e) rede de esgoto; f) via pavimentada; g) coleta de lixo; h) posto de saúde num raio de 500 metros; i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; j) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar. <p>Art. 6º Lote Vago: os imóveis parcelados, como lotes individualizados, grupamento de lotes, quadras inteiras e chácaras, com acesso por via pública consolidada e servida por no mínimo três dos seguintes melhoramentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) transporte coletivo, num raio de até 500 metros; b) rede de energia elétrica; c) rede de água tratada; d) escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; e) rede de esgoto; f) via pavimentada; g) coleta de lixo; h) posto de saúde num raio de 500 metros.; i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; j) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar.
Subutilizado	<p>residenciais entende-se por devido aproveitamento o imóvel cujo valor da construção existente for superior a 20ª parte do valor venal do respectivo terreno;</p> <p>não residenciais entende-se por devido aproveitamento, o imóvel que</p>

recebe usos devidamente licenciados e regulamentados, com utilização mínima de 80% de sua área.

O solo urbano localizado na Macrozona Construída e inserido nos Grupos I e II, constantes dos Anexos I e II, com exploração de atividade econômica de caráter rural, não licenciado, será considerado imóvel subutilizado.

Não Utilizado	<p>não utilizado aquele que não detém a função de moradia, trabalho, lazer, circulação, econômica e ambiental.</p> <p>abandonado, caracterizado como não utilizado, aquele edificado ou em edificação integrante do Grupo I – Grupamento de Parcelamentos – Anexo I, desta Lei, bem como aquele edificado ou em edificação nas glebas contíguas aos parcelamentos constantes deste grupo, cuja cessação das atividades tenha excedido a 02 (dois) anos.</p> <p>Entende-se, ainda, por imóvel abandonado, caracterizado como não utilizado, aquele edificado ou em edificação, integrante do Grupo II – Grupamento de Parcelamentos – Anexo II, desta Lei, bem como aquele edificado ou em edificação nas glebas contíguas aos parcelamentos constantes deste grupo, cuja cessação das atividades tenha excedido a 05 (cinco) anos.</p>
Prazos	1 ano para projeto; 2 anos para obras; 90 dias para usar
Não incidência	<p>imóveis caracterizados como unidades condominiais, e unidades com regime cooperativo e/ou associativo de gestão própria.</p> <p>Para fins residenciais entende-se por devido aproveitamento o imóvel cujo valor da construção existente for superior a 20ª parte do valor venal do respectivo terreno;</p> <p>Para fins não residenciais entende-se por devido aproveitamento, o imóvel que recebe usos devidamente licenciados e regulamentados, com utilização mínima de 80% de sua área.</p> <p>imóveis com ocupação de caráter ambiental</p>
Condições p/ proprietário	Não consta
Diferencial	Condiciona a aplicação do PEUC à existência de infraestrutura no local (relação grande de regras e detalhes)
Estratégia Territorial	
Objetivo do PEUC	Promover a função social do solo urbano
Universo	Não consta
Áreas de aplicação	<p>Áreas Adensáveis na Macrozona Construída, para as quais serão incentivadas as maiores densidades habitacionais e de atividades econômicas, sustentadas pela rede viária e de transporte, subdividindo-se em duas naturezas:</p> <p>a) aquelas áreas de maior adensamento, ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Exclusivos e nas áreas caracterizadas como vazios urbanos;</p> <p>b) aquelas áreas de médio adensamento, ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Preferenciais.</p>

II – Áreas de Desaceleração de Densidades, para as quais serão dirigidas ações de controle e redução do atual processo de densificação urbana;
 III – Áreas de Adensamento Básico, correspondente às áreas de baixa densidade, para as quais será admitida a duplicação dos atuais padrões de densidade, visando a correlação das funções urbanas em menores distâncias e a otimização dos benefícios sociais instalados, estando sujeita ao controle de densidades resultante da relação do número de economias por fração ideal de terreno;
 IV – Áreas de Restrição à Ocupação, para as quais serão estabelecidas normas de restrição parcial ou absoluta à ocupação urbana.

Escalonamento	Em tese, tem duas listagens por bairros que garante que a lista 2 tem 4 anos pra cumprir a obrigação, mas de modo geral todas as notificações foram emitidas no mesmo tempo.
Priorização	Não teve na prática, mas tentou-se priorizar o mais próximo do centro colocando na lista 1.
Seleção dos imóveis	
Metodologia Espacial	Sim - inclusive a lei complementar tem em anexo as áreas demarcadas para o PEUC
Meios de informação	Cadastro imobiliário
Conteúdo da Notificação	
Meio de notificação	Correio AR
Legislações mencionadas	EC, PD e LEI COMPLEMENTAR
Explicação PEUC	Não
Prazos obrigação	Sim
Prazo impugnação	Não
Processo para impugnação	Não
Menção do Processo ADM	Sim
Obrigação	Sim - parcelar, edificar utilizar
Menção ao IPTUP	Não - Diz que tem penalidade fiscal, mas não especifica qual
Enquadramento do imóvel	Não
Alternativas	Não
Comunicação com prefeitura	Não

Resultados

Universo	Aproximadamente 2119
Notificados	1514
Averbados	Não consta
Judicialização	Cancelaram todos os 68 notificados de 2011
Cumpriram	Não consta
IPTUP	Não se aplica

Principais temas de judicializações

Alegações dos pedidos de impugnação	Não consta
--	------------

Averbação

Nº	Não se aplica.
-----------	----------------

Lado do Proprietário

Obrigações do proprietário	Apresentar provas que já iniciou algo para o cumprimento da função
Meios de informação	Não existe
Alternativas ao proprietário	Não existe