



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

## O CONTEXTO POLÍTICO DA REGULAMENTAÇÃO DO PEUC EM SÃO PAULO

Nabil Georges Bonduki<sup>1</sup>  
Miguel Martins Fiorelli<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Doze anos após a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), a cidade de São Paulo consolidou a mais ampla experiência brasileira de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Desde então, 2.363 imóveis ociosos foram notificados, dos quais 441 passaram a ter uso efetivo (São Paulo, 2024). Apesar dos avanços institucionais, a cidade não se tornou menos “oca”: entre 2010 e 2022, a taxa de domicílios vagos aumentou 5,54% (Pasternak e Nakano, 2024), o que revela tanto a persistência das diferentes formas de produção da ociosidade, mas também o impacto limitado do PEUC na transformação do território (Akaishi, 2022; Brajato, 2021; Fiorelli, 2023)

Essa tensão levanta dúvidas sobre as condições que permitiram sua regulamentação, especialmente diante de sua natureza politicamente polêmica. Até porque estamos falando de uma política pública derivada da função social da propriedade e da luta pela reforma urbana. Como, então, uma Câmara de maioria conservadora aprovou com unanimidade a regulamentação do PEUC e instrumentos correlatos? Como a Prefeitura estruturou uma burocracia especializada para sua aplicação, mesmo diante de um processo complexo e de

---

<sup>1</sup> Arquiteto e urbanista, mestre e doutor em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU-USP. Professor Titular de Planejamento Urbano da FAU-USP. Vereador do município de São Paulo. [nabil@nabil.org.br](mailto:nabil@nabil.org.br)

<sup>2</sup> Arquiteto e urbanista pela FAU-USP. Mestrando na FAU-USP, na área de concentração de Habitat. Estudante de tecnologia em gestão pública na PUC-RS. [miguel.fiorelli@alumni.usp.br](mailto:miguel.fiorelli@alumni.usp.br)



resultados limitados? Que disputas e interesses atravessam sua trajetória institucional? Este trabalho busca responder a essas questões a partir da análise do percurso político do PEUC e de entrevistas com atores-chave envolvidos em sua formulação e implementação.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Este trabalho não se propõe a esmiuçar as múltiplas acepções da função social da propriedade, de suas origens no Iluminismo francês à regulação fundiária atual. Ainda assim, é inegável seu papel central nas disputas em torno da política urbana ao longo do século XX, especialmente por colocar a questão fundiária no coração da crise habitacional.

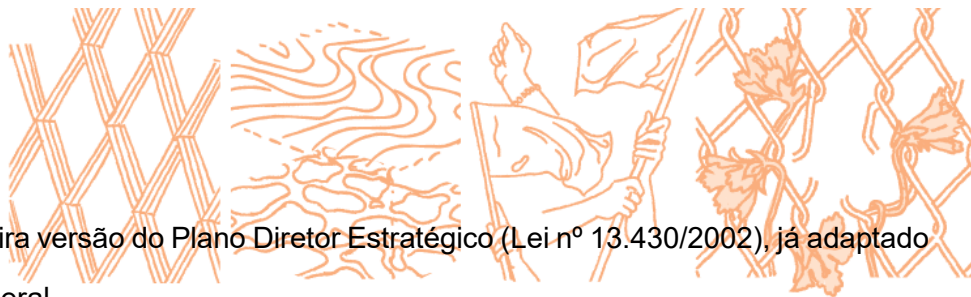
Antes da Constituição de 1988, setores progressistas defendiam uma reforma urbana que enfrentasse a concentração da propriedade e o regime de valorização fundiária (Bonduki, 2018). A elite proprietária, então representada pelo regime militar, soube acomodar tais demandas em uma política urbana incompleta, que mascara o “nó da terra”<sup>3</sup> com o “falso problema”<sup>4</sup> de que a solução habitacional reside na oferta de moradia.

Com a redemocratização, a luta pela reforma urbana se acomodou dentro dos limites dos artigos 182 e 183 da Constituição, e o potencial reformista da função social da propriedade foi esvaziado. O PEUC e seus correlatos surgem como instrumentos punitivos aos imóveis ociosos, mas incapazes, por si sós, de redistribuir a terra urbana (Akaishi, 2022). Em certos contextos, funcionam até como destravadores de novas frentes imobiliárias, ou como cacoetes de Operações Urbanas Consorciadas e dos Projetos de Intervenção Urbana (Fiorelli, 2023).

Ainda que limitado em sua concepção, o PEUC ganhou uma seção própria no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que ampliou o arcabouço legal para sua aplicação em nível municipal. Em São Paulo, os efeitos foram imediatos: no ano seguinte, a gestão Marta Suplicy

<sup>3</sup> MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Revista Piauí**, São Paulo, 21 jun. 2008.

<sup>4</sup> BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. *In*: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

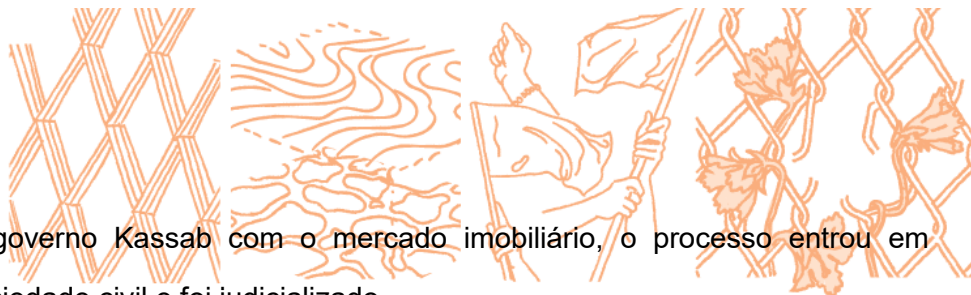


(PT) aprovou a primeira versão do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002), já adaptado à nova legislação federal.

O PDE de 2002 adotou os instrumentos urbanísticos detalhados no Estatuto da Cidade, mas não sem manifestações favoráveis e contrárias de segmentos da sociedade civil, como grupos empresariais contra a limitação da produção imobiliária, movimentos de moradia ou associações de moradores de bairros exclusivamente residenciais (Bonduki, 2018). A inclusão do PEUC e sucedâneos no PDE de 2002 sofreu uma pequena oposição do setor da construção civil e de vereadores conservadores, apesar de não se comparar à ferrenha resistência ao conceito de solo criado. Como o instrumento só poderia ser aplicado após a sanção de uma legislação própria, o controle da função social da propriedade não era uma ameaça iminente para os vereadores conservadores.

De fato, ainda levaria oito anos para se aprovar uma lei específica que regulamentasse a aplicação do PEUC dentro do município. Apesar da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS, Lei nº 13.885/2004) ter determinado que o Executivo deveria, em até 180 dias, apresentar um projeto de lei para regulamentar o PEUC, os governos seguintes de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL) interromperam a continuidade dessa agenda por falta de vontade política. Em resposta à inércia do Executivo, o vereador Paulo Teixeira (PT) apresentou o PL nº 759/2005 para a sua regulamentação, mas o projeto foi engavetado após questionamento do Ministério Público, que alegava ser prerrogativa exclusiva do Executivo propor tal legislação (Campos, 2019).

A partir daí, o projeto perdeu força. Não era de interesse da prefeitura criar qualquer sorte de desgaste com a sua base de apoio, incluindo setores do mercado imobiliário, que, ainda assim, tinham interesse na gestão dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Em 2009, o prefeito desenvolveu um substitutivo ao PDE de 2002. A proposta, que foi relatada pelo vereador José Police Neto (PSDB), líder do governo na Câmara, alterava apenas alguns tópicos sobre o controle do processo imobiliário, sugerindo que não se tinha um verdadeiro plano de reestruturação do PDE, mas sim a eliminação de pontos sensíveis. Por conta do



relacionamento do governo Kassab com o mercado imobiliário, o processo entrou em descrédito com a sociedade civil e foi judicializado.

Fragilizado pela tentativa fracassada de revisão do PDE e pelas acusações de envolvimento com o mercado, José Police Neto redige, no ano seguinte, a Lei nº. 15.234/2010, que regulamenta o PEUC e sua aplicação conjunta ao IPTUp e Desapropriação-Sanção. Mesmo com uma matéria polêmica, Police Neto, um vereador autodeclarado “liberal-conservador” (Campos, 2018), logrou aprovar a lei com unanimidade na Câmara Municipal. Isso não quer dizer que não tenha lhe custado politicamente, até porque houve oposição nos bastidores:

Na leitura de alguns, eu ganharia muita energia política. Porque era uma legislação que precisava de, primeiro, votação com quorum qualificado e, segundo, mudava regimes de valorização da terra. Então, se de fato eu estou aprovando uma legislação que muda o valor da terra e se eu estou aprovando uma legislação que precisa de quórum qualificado... "Por que a gente vai dar tudo isso para o Police"? (Police Neto, 2022)

Ainda que a lei tenha sido aprovada, o modelo de aplicação do PEUC proposto pela Lei nº 15.234/2010 se mostrou ineficaz. A gestão do instrumento era fragmentada entre subprefeituras e Secretaria de Finanças, sem diretrizes claras ou estrutura operacional sólida, o que expôs a fragilidade do arranjo institucional. Segundo entrevistados, o modelo era ineficaz propositalmente. Diante disso, e já no governo Haddad, José Police Neto propôs via emenda a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP). Embora tecnicamente inconstitucional por implicar aumento de despesa sem iniciativa do Executivo, a emenda foi acatada e o departamento se consolidou. Apesar de o tema não estar no centro da agenda de Fernando Haddad, a criação do DCFSP foi bem acolhida por sua utilidade administrativa e potencial político. Sob direção de Fernando Bruno, o departamento demonstrou extremo rigor técnico, priorizando a blindagem jurídica dos processos para evitar judicializações. Essa estratégia permitiu consolidar um núcleo institucional robusto em torno do PEUC, culminando, com a revisão do Plano Diretor em 2014,



na incorporação definitiva de seus parâmetros ao programa urbanístico do governo, ampliando seu escopo e força normativa.

### 3. CONCLUSÃO

A reconstrução histórica da regulamentação do PEUC em São Paulo permeia contradições que revelam não só o tamanho da força retórica da função social da propriedade, mas a descrença no potencial transformador do instrumento. Entre 2002 e 2014, persistiu na maior parte do tempo um desinteresse no PEUC, salvo os momentos em que ele foi mobilizado por vereadores e prefeituras para acenar aos seus respectivos eleitorados. Isto é, seu valor tem sido mais performativo do que substantivo. O que se comprova, mais uma vez, é que o PEUC é um instrumento incompleto, difícil de aplicar e dependente de um aparato institucional que nem sempre existe ou se sustenta. Como resultado, seu uso continua oscilando entre a promessa de transformação urbana e a constatação pragmática de seus próprios limites. Item que responde ao objetivo apresentado na introdução, comprovando com clareza e objetividade as inferências explanadas no documento.

### AGRADECIMENTOS

Os resultados aqui expostos foram coletados durante uma pesquisa fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, Processo 12426-6/20).

### REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil**: Os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo. Tese (Doutorado) - FAU-USP, São Paulo, 2022

BRAJATO, Dânia. Síntese S17: imóveis ociosos e a função social da propriedade. *In*:

BONDUKI, Nabil; TÚLIO, Fernando; REIS, Joyce (org.). Caderno de Resumos, **Fórum SP 21**, São Paulo, 2021.



BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CAMPOS, Gustavo. **Função social da propriedade na escala da metrópole: atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo (2013-2016)**. Dissertação (mestrado) — FAU-USP, São Paulo, 2019.

FIORELLI, Miguel. Muito mais que um cacoete: Proposta de revisão da finalidade de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em São Paulo. **Fórum SP 23**, São Paulo, 2023.

NAKANO, Anderson Kazuo; PASTERNAK, Suzana. São Paulo: a produção da cidade oca na cidade dos anéis. **Observatório das Metrópoles**, São Paulo, 2 maio 2025.

POLICE NETO, José. **Entrevista concedida a Miguel Fiorelli**. Berlim, 2022.

SÃO PAULO. CEPEUC. **Relatório Anual de Atividades 2024 e Plano de Trabalho 2025**, São Paulo, 2024.