

# “Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios

## Alex Ferreira Magalhães

Possui Graduação em Direito (1990), Especialização em Sociologia Urbana pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (1996) e Mestrado em Direito da Cidade (1999), todos pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, além de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR, 2010). É Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

## Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional). Possui Mestrado em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2014), graduação pela mesma instituição de ensino (2010) e especialização em Sociologia Urbana pelo IFCH – UERJ e em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR-UFRJ.

---

**Resumo:** Na celebração dos 15 anos de vigência do Estatuto da Cidade, o presente trabalho busca trazer uma contribuição no sentido da análise sobre a eficácia de um de seus instrumentos principais, qual seja, o parcelamento, edificação e/ou utilização compulsórios, tendo como referência empírica o Estado do Rio de Janeiro. Esta análise passa pelo aspecto de verificação de sua aplicação nos municípios fluminenses, nos âmbitos normativo e prático, e também pela identificação dos instrumentos e possibilidades manejadas pelos entes nos casos de sua não aplicação, buscando problematizar os entraves enfrentados pelos municípios e as causas de tais e quais escolhas realizadas por estes entes para o combate ao grave problema dos vazios urbanos e da subutilização de imóveis nas cidades fluminenses.

**Palavras-chave:** Parcelamento, edificação e/ou utilização compulsórios. Estatuto da Cidade. Política Urbana.

**Sumário:** **1** Introdução — **2** O PEUC nos municípios fluminenses: análise crítica preliminar da legislação em vigor — **3** Desvendando a (não) aplicação do PEUC — **4** Outros caminhos para enfrentar (ou contornar?) a questão dos vazios urbanos e imóveis sem utilização ou subutilizados — **5** À guisa de conclusão — Referências

---

## 1 Introdução

No momento em que são celebrados os 15 anos de vigência do Estatuto da Cidade, uma das reflexões mais recorrentes diz respeito à sua efetividade, sendo

recorrentes as avaliações quanto ao que teria “mudado” após o seu advento, isto é, ao que seria possível apurar em termos de impactos e/ou efeitos concretos sobre as cidades, sobre a política urbana e sobre a legislação urbanística brasileira.

O presente trabalho busca trazer uma contribuição a esse debate, tomando como base a experiência de um instrumento que muitos reputam constituir o “coração” do Estatuto da Cidade ou algo próximo a essa condição, qual seja, o parcelamento, edificação e/ou utilização compulsórios – PEUC. Essa experiência será enfocada numa escala regional, a saber, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, no qual tem se desenvolvido o projeto de pesquisa cuja equipe envolve os coautores do presente trabalho.

Preocupado com a problemática da efetividade, ou da eficácia social, do referido instrumento urbanístico, o trabalho busca enfrentar a seguinte questão: por que razões, no Estado do Rio de Janeiro, não temos, até o ano de 2015, praticamente nenhuma experiência de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelos municípios fluminenses? Por que motivos, mesmo após ter sido entronizado pela Constituição Republicana dos idos de 1988, disciplinado pelo não menos importante *Estatuto da Cidade*, de 2001, e regulamentado pelos Planos Diretores municipais, não se tem notícia de sua utilização pelos municípios fluminenses na gestão de seus territórios?

Quanto ao PEUC, sabe-se que, do universo de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, cerca de 85%<sup>1</sup> tem previsão de regulamentação e aplicação desse instrumento em sua legislação municipal, seja através da Lei Orgânica ou através do Plano Diretor – ainda que, em muitos casos, não tenha sido plenamente regulamentado, tal como exigem as normas técnicas e jurídicas que balizam a sua aplicação.

Em tese, as condições básicas para a sua aplicação já estariam colocadas: os marcos normativos necessários já estariam amadurecidos, consolidados e em vigor; houve tempo suficiente para sua compreensão pela sociedade, pelos proprietários, por gestores públicos, por especialistas (em especial, os juristas), pelo Poder Judiciário, etc.; programas de capacitação foram desenvolvidos, seja pelo Ministério das Cidades, seja por universidades, entidades de consultoria, ONGs, etc.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Deve-se considerar a margem de erro deste dado na medida em que o método de acesso à legislação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro se deu por meio de pesquisa nos endereços eletrônicos institucionais dos municípios, onde foram levantadas as Leis Orgânicas e Planos Diretores de 54% desses municípios, dos quais 94% preveem o PEUC. Dos 46% restantes, em 26 tivemos acesso somente às respectivas Leis Orgânicas, das quais 18 (ou 69%) preveem o PEUC.

<sup>2</sup> Um exemplo desses programas de capacitação foi o *Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana*, promovido pelo Ministério das Cidades, que buscou reforçar a capacidade de gestão urbana dos municípios na elaboração ou atualização do Plano Diretor. O objetivo central de tal programa consiste na mobilização de atores sociais para promoverem estratégias locais de implementação dos planos diretores e trazerem conhecimento especializado para a sua avaliação, com estratégias de ação descentralizada. Recentemente, a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e a Escola de Governo e Gestão, ambas do município de Jundiaí/SP, deram início aos cursos de capacitação do Plano Diretor Participativo. A prefeitura oferece cursos de capacitação

De outro lado, tal como informam diversas pesquisas, grande parte de nossas cidades enfrenta problemas, tais como: vazios urbanos, terrenos “baldios”, retenção especulativa de áreas, imóveis abandonados, sem uso ou em ruínas, escassez de terra urbanizada para novos projetos de desenvolvimento urbano, alto custo de desapropriações, alto custo de levar serviços e infraestruturas a periferias cada vez mais distantes, etc. Para o controle ou mitigação deles, urgiria aplicar o instrumento em tela, que em muito poderia contribuir nessa direção.

O conhecimento sobre a não utilização do PEUC, embora suas causas ainda não estejam claramente identificadas — e algumas serão sugeridas ao longo deste estudo —, bem como dos problemas enfrentados pelas cidades fluminenses, leva, então, à segunda indagação norteadora do presente artigo, qual seja: de que forma, então, os municípios do Estado do Rio de Janeiro vêm lidando com a questão da não utilização ou subutilização do solo urbano? Se não se utiliza o PEUC, que outras respostas vêm sendo dadas pelos municípios para os problemas relacionados aos vazios urbanos e imóveis abandonados anteriormente expostos?

Os dois blocos de questões acima expostos guiam os levantamentos e as análises que serão apresentados no presente artigo.

O desafio, mais do que simplesmente identificar causas e soluções empregadas pelos municípios, no âmbito dos desafios práticos que a administração da urbe impõe, está em problematizar os próprios questionamentos iniciais sobre o tema, refinando-os, a fim de permitir novas aproximações em relação ao objeto de estudo.

O aspecto inovador da pesquisa que será aqui brevemente apresentada, em relação às demais realizadas até aqui, consiste em que estas últimas, conforme declaram seus próprios responsáveis, foram baseadas exclusivamente na análise dos documentos disponíveis (*v.g.*, leis dos planos diretores, estudos e diagnósticos que os subsidiaram, leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo etc.) enquanto que aquela que desenvolvemos busca realizar um primeiro (e urgente!) esforço no sentido de avaliar os referidos planos não somente em sua *letra*, mas, sim, quanto ao seu *grau de efetividade*, o que demanda procedimentos de pesquisa de natureza empírica. De outro lado, advertimos os leitores para o caráter exploratório da pesquisa que subjaz ao presente artigo, vistas as condições sob as quais se desenvolveu.

Consideramos, assim, o caso do PEUC e de outras “soluções” práticas no enfrentamento ao problema dos vazios urbanos, como uma “*porta de entrada*” bastante fértil para acessar problemas mais complexos, relacionados à aplicação da nova geração de instrumentos jurídico-urbanísticos que emergiram no período pós-1988,

---

em 20 módulos que especificamente tratam o PEUC como um dos temas centrais. Além disso, o programa Capacidades, desenvolvido pelo Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos — SNAPU, fornece cursos de autoinstrução para os instrumentos presentes nos planos diretores, também possuindo um módulo específico sobre o PEUC.

bem como uma amostra de grande potencial ilustrativo a respeito das vicissitudes do processo de implantação dos planos diretores, além de, por fim, explicitar algumas das contradições vividas pela gestão urbana no país e na região. Em outras palavras, estamos tratando de instrumentos e problemáticas de indiscutível centralidade, no contexto do Estatuto da Cidade.

Pretende-se com o presente artigo, portanto, fornecer um panorama e análise a respeito da (não) aplicação do PEUC nas cidades fluminenses, bem como suas consequências em termos de soluções manejadas pelas municipalidades para os casos de vazios urbanos, imóveis abandonados e as questões deles decorrentes como especulação imobiliária e escassez de terra urbanizada em seu território. Registre-se a avaliação (constante em BRASIL, 2015) do baixo número de trabalhos acadêmicos ou das agências públicas que forneçam um panorama da aplicação do PEUC e/ou do IPTU progressivo no país.<sup>3</sup> Assim, resta claro que novas e futuras revisitas a esse mesmo objeto não somente *podem*, como, antes, *devem* ser feitas por pesquisadores interessados no tema. Conforme será demonstrado ao longo do texto, a pesquisa permitiu a percepção de uma série de problemas que hoje afligem a política urbana “*na ponta*” e, conseqüentemente, a construção de uma série de questões que podem servir de guia para pesquisas futuras. Trata-se de questões cruciais para a consolidação do chamado “*novo direito urbanístico brasileiro*”, conforme a clássica definição proposta por Edésio Fernandes (2010).

## 2 O PEUC nos municípios fluminenses: análise crítica preliminar da legislação em vigor

O Estado do Rio de Janeiro é composto de 92 municípios. A pesquisa teve como universo de análise aqueles municípios com mais de 100.000 habitantes (26 no total), segundo a projeção do IBGE para o ano de 2015, além de dois outros, com menor contingente populacional, que dispunham de legislação específica regulamentadora do PEUC. Desse modo, assumiu-se como parcialmente válido, a título provisório, o mesmo pressuposto adotado em Brasil (2015), qual seja, o de que nos municípios com esse quantitativo populacional tenderia a haver maior probabilidade de ocorrer a aplicação do PEUC, tendo em vista o concurso de algumas características, que seriam ausentes nos municípios de menor porte, tais como: (i) maior dinamismo econômico; (ii) estruturas de gestão pública mais bem estruturadas

<sup>3</sup> Sendo certo que ainda não há nenhum caso de aplicação da chamada “Desapropriação Urbanística” em virtude das condições jurídicas para tanto, impostas desde a Constituição de 1988. Atualmente, é impossível concluir-se o processo de intervenção na propriedade privada inaugurado por meio do PEUC, uma vez que, por resolução do Senado Federal, não há autorização para que os municípios promovam a desapropriação urbanística, em virtude do acréscimo de endividamento público que elas engendram. Este é um dos muitos problemas que cercam a aplicação desse instrumento, conforme se debaterá ao longo do artigo.

(maior capacidade administrativa ou desenvolvimento institucional); e (iii) emergência de problemas mais complexos relacionados ao crescimento/desenvolvimento urbano, como a fragmentação e/ou dispersão do tecido urbano e o surgimento de vazios.

A partir de então, a análise da legislação e literatura sobre o tema permitiu a classificação dos 28 municípios quanto à verificação das condições normativas para aplicação do PEUC em três estágios: (i) atendem a todas essas condições; (ii) atendem parcialmente às condições; e (iii) legislação totalmente insuficiente. Os municípios classificados, nesse primeiro momento, como estando no estágio 1, tendo o PEUC sido regulado de modo a torná-lo plenamente aplicável (frise-se: de um ponto de vista estritamente normativo!), totalizaram sete.<sup>4</sup> Para efeito do trabalho de campo, a eles somaram-se a capital, Rio de Janeiro, por sua relevância política e econômica, e os municípios de Duque de Caxias e Maricá, apontados em outro estudo como dispendo de legislação considerada suficiente para aplicação do PEUC. Esse grupo de 10 municípios foi, então, objeto da etapa de visita *in loco* e entrevistas com gestores públicos. Estes municípios contavam com plano diretor e, alguns, com lei específica, delimitando a área de incidência, as condições, prazos e hipóteses de aplicação do instrumento.

As entrevistas seguiram um roteiro definido previamente, contemplando desde a identificação dos interlocutores, função e trajetória na instituição, além de informações sobre o processo de elaboração do Plano Diretor, sua receptividade pelos agentes públicos em geral e efeitos do plano sobre a política urbana e sobre a cidade e, por fim, perguntas especificamente sobre a política de desenvolvimento urbano, indução da ocupação de vazios urbanos e a aplicação do PEUC no município. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, a partir de um roteiro contendo vinte questões, na maioria abertas, no intuito de captar a especificidade de cada município. Buscaram-se, como interlocutores, integrantes das prefeituras envolvidos diretamente na política e planejamento urbanos, portanto, atuantes nos órgãos encarregados da implantação dos instrumentos urbanísticos previstos em seus planos diretores.

Para possibilitar uma adequada análise dos resultados que serão apresentados, cabe apontar algumas dificuldades enfrentadas na etapa das entrevistas. Inicialmente, não foi possível estabelecer um padrão do cargo exercido pelo entrevistado. Em alguns municípios, entrevistamos os próprios secretários de planejamento urbano (ou de pasta equivalente); em outros, os técnicos que atuam nesses órgãos, indicados como maiores conhecedores das dinâmicas dos instrumentos urbanísticos e da aplicação do Plano Diretor. Também precisamos administrar o pouco tempo disponível de alguns entrevistados e a desconfiança de outros em prestar informações sobre o trabalho desempenhado pela administração municipal. Contudo, na grande maioria dos casos,

---

<sup>4</sup> A saber: Cabo Frio, Itaboraí, Mesquita, Nova Friburgo, Paracambi, São João de Meriti e Volta Redonda.

fomos atendidos de forma solícita pelos agentes públicos, fato que interpretamos como revelador de interesse – ou, talvez, “necessidade” – dos agentes públicos em dialogar com a universidade, vista como ente social capaz de, eventualmente, prover suporte técnico às ações municipais.<sup>5</sup>

O Estatuto da Cidade prevê um rito mínimo para o PEUC, que deverá ser observado pelos municípios. Segundo o Estatuto, o proprietário deverá ser notificado por funcionário de órgão competente do Poder Público municipal. A notificação deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis como uma das formas possíveis de atribuir-lhe eficácia *erga omnes*. A partir da notificação, o Estatuto garante ao proprietário um prazo de, no mínimo, um ano para protocolar o projeto (de parcelamento, edificação ou outros cabíveis) no órgão municipal competente, além de um prazo de dois anos, a contar da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. Ambos os prazos podem ser aumentados pelos municípios, mas não diminuídos, o que findou acontecendo nos casos de Cabo Frio, Itaboraí e Nova Friburgo, que estabelecem prazo inferior ao piso fixado pelo Estatuto da Cidade, sendo provável que ocorra arguição de invalidade dos prazos definidos nas leis municipais, por parte dos proprietários notificados, na hipótese de o PEUC ser efetivamente aplicado nesses municípios. Diga-se de passagem, a possibilidade de questionamentos judiciais tem sido uma das principais preocupações de gestores nos municípios que já aplicam esse instrumento (cf. BRASIL, 2015), bem como de parte da literatura especializada no tema.

Com relação às hipóteses de incidência, os municípios devem claramente delimitá-las e incluí-las no Plano Diretor, conforme ditame constitucional, reiterado no Estatuto da Cidade, tendo procedido desta maneira os dez municípios objetos da pesquisa empírica. Chamou atenção a legislação do município de Duque de Caxias, que, entre outras hipóteses, determina que o PEUC incida em imóveis situados na Zona de Ocupação Preferencial, cuja área seja superior a 50.000 m<sup>2</sup>. Em virtude do tamanho excessivo, a aplicabilidade do PEUC neste município torna-se, de antemão, bastante limitada.

Geralmente, o PEUC é associado a outros instrumentos da política urbana, normalmente o consórcio imobiliário, que poderá ser proposto, pelo proprietário notificado, ao Poder Executivo municipal. Os municípios de Itaboraí, Nova Friburgo, Paracambi e São João de Meriti admitem expressamente tal possibilidade. O município de Itaboraí vai além, associando a aplicação do PEUC à Zona de Especial Interesse Social, o que significa que o proveito desejado na lei é o incremento da oferta de moradia para população de baixa renda.

<sup>5</sup> Com efeito, em algumas entrevistas, os interlocutores aproveitavam da ocasião para pedir informações e sondar as possibilidades de futuras parcerias. Representantes de duas das 10 prefeituras visitadas estiveram presentes em seminário público de divulgação dos resultados da pesquisa, realizado em outubro de 2015, na OAB/RJ.

A legislação estudada prevê, ainda, as hipóteses de não incidência do PEUC, com exceção de Duque de Caxias e Maricá. São múltiplas as hipóteses de imóveis isentos do PEUC, conforme a legislação editada pelos municípios, dentre as quais podemos mencionar: (i) terminais de armazenamento, de carga, de passageiros ou de multiutilização logística; (ii) transportadoras de carga; (iii) garagens de veículos de transporte público de passageiros; (iv) os que exercem função social, ambiental, histórica, paisagística ou cultural essencial; (v) ocupados ativamente por clubes, entidades religiosas ou associações de classe; (vi) submetidos a restrições promovidas por decisões judiciais em vigor; (vii) utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades; (viii) utilizados como postos de abastecimento de veículos; (ix) de propriedade de cooperativas habitacionais; (x) abaixo de determinada área; (xi) que seja o único imóvel de propriedade do notificado; (xii) inserido em decreto de desapropriação; (xiii) onde exista contaminação do solo ou subsolo ativa ou em processo de remediação.

Várias dessas hipóteses merecem detida reflexão a respeito de sua legitimidade e, dependendo da configuração urbana local e/ou da forma como sejam regulamentadas, isto é, dos critérios para sua aplicação, podem ensejar comportamentos de fraude à lei por parte dos proprietários, o que fragilizaria o PEUC em sua eficácia social. Uma das hipóteses que suscita questionamentos recorrentes é a dos imóveis utilizados como “estacionamento”. No município de Itaboraí, por exemplo, não é feito qualquer detalhamento dessa hipótese, que foi totalmente remetida aos Planos Regionais.<sup>6</sup> Diferentemente, em São João de Meriti define-se uma área máxima utilizada como estacionamento para fins de isenção do PEUC. Em Paracambi, a legislação determina que o estacionamento deva ter, no mínimo, cobertura e equipamentos.

Outro aspecto que merece atenção são os casos em que a aplicação das hipóteses acima será feita “na forma definida por órgão do poder executivo municipal”, o que significa que se delega poder aos agentes da prefeitura para excluir determinados imóveis da aplicação do PEUC, por meio de decisão de caráter discricionário, o que já foi enquadrado dentro do fenômeno mais amplo da chamada *flexibilização da legislação urbanística*, objeto de pesadas críticas de diversas vozes do campo da reforma urbana.

Curiosamente, na legislação de Nova Friburgo e de São João de Meriti, além de se excluir do alcance do PEUC os imóveis que “exercem função ambiental essencial”, também se isentam os que são de “interesse de patrimônio ambiental”, não deixando clara qual a diferença entre essas duas hipóteses, que, a princípio, soam redundantes.

---

<sup>6</sup> A legislação desse município prevê as hipóteses de não incidência do PEUC; no entanto, abre espaço para que elas sejam revistas (a rigor, revogadas) nos Planos Regionais, que constituem uma espécie de *longa manus* do Plano Diretor.

Em relação à hipótese de não incidência em imóveis de pequenas proporções, geralmente os municípios estabelecem uma área abaixo da qual se afasta a aplicação do PEUC, cumulando-a com o fato de ser o único imóvel de propriedade do notificado. Exceção a isso é o município de Paracambi, que prevê como hipótese de não incidência os imóveis que o proprietário não tenha outro, independentemente do tamanho.

A legislação municipal a respeito do PEUC normalmente se refere ao *proprietário* do imóvel como o sujeito passivo da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar. A exceção fica por conta do Rio de Janeiro, que define como titular da obrigação o *possuidor*, disposição que, se interpretada literalmente, pode alcançar locatários, comodatários e outros ocupantes que não têm poder de dispor ou modificar o imóvel, o que tornaria inócua a notificação.

A legislação de Volta Redonda é uma das poucas que prevê afetação aos imóveis arrecadados com a aplicação do PEUC. Dispõe que os imóveis desapropriados com base no PEUC deverão ser utilizados somente para construção de habitação de interesse social ou equipamentos urbanos, e as áreas onde se localizam os imóveis deverão ser transformadas em zonas de especial interesse social.

Compreendemos como preliminar a análise da legislação acima desenvolvida, uma vez que feita exclusivamente à luz dos princípios jurídicos e urbanísticos que reputamos incorporados ao Estatuto da Cidade, não considerando a dinâmica urbana, administrativa e de política urbana na qual ela se insere, o que, indubitavelmente, proporcionaria a percepção de novos sentidos, não capturáveis com base na pura e simples letra do Plano Diretor e legislação urbanística. Consideramos este último ângulo, que poderíamos denominar de *análise (ou interpretação) contextual, material ou histórica dos instrumentos urbanísticos*, como aquele que informa, em última instância, os significados que esses instrumentos assumem nas relações sociais. Em termos científicos, trata-se da abordagem mais relevante a ser buscada na pesquisa a respeito do tema, na qual emergiria o sentido “real” desses instrumentos, tanto quanto seria admissível cogitar dessa condição.

### 3 Desvendando a (não) aplicação do PEUC

Os dados produzidos a respeito dos municípios pesquisados, oriundos das fontes bibliográficas, documentais e, sobretudo, das entrevistas realizadas, reportam um cenário de aplicação, na melhor das hipóteses, meramente parcial não somente do PEUC, como também dos próprios planos diretores municipais de modo geral. Desconhecimento de suas disposições, ausência de infraestrutura municipal, conflitos políticos, entre outros problemas, foram amplamente mencionados pelos entrevistados como possíveis explicações desse cenário. Muito embora, de modo geral, as informações e percepções oferecidas pelos agentes públicos tenham aportado riquíssimas contribuições para a pesquisa, o diagnóstico que emerge é o

de que *nenhum dos municípios pesquisados faz uso, efetivamente, do PEUC em sua política urbana*. O caso em estágio mais adiantado, dentre todos os 10 objetos da pesquisa empírica, parece ser o do município de Paracambi, onde, além do Plano Diretor, há legislação específica normatizando a aplicação desse instrumento, inclusive de modo bastante sintonizado com os princípios do movimento de reforma urbana e do próprio Estatuto da Cidade. Além disso, foi noticiado que, em tal município, a prefeitura chegou a realizar notificações de imóveis, mas não houve continuidade do processo, tendo em vista as pressões dos proprietários notificados, que eram feitas diretamente ao Prefeito, a quem aqueles proprietários teriam fácil acesso. No entanto, tendo em vista a crise fiscal vivida pelo município, no bojo da crise mais ampla que teria emergido por volta de 2014, em vista das reduções de arrecadação própria e dos repasses dos fundos de participação, e a consequente necessidade de busca de fontes alternativas de receita pública, não está descartado, segundo os próprios gestores, que a prefeitura volte a considerar a aplicação desse instrumento, tendo em vista que a aplicação do IPTU progressivo poderia gerar aumento de receita. De fato, a grande maioria dos mais de 5.000 municípios existentes no Brasil não se sustenta por meio de receitas próprias, dependendo de repasses estaduais e federais, muitas vezes insuficientes.

O obstáculo mais citado quanto à aplicação do PEUC se refere às *dificuldades políticas na sua regulamentação e implantação*. Por *dificuldades políticas*, deve-se entender desde a alegada “falta de interesse” dos prefeitos nas intervenções urbanas de médio e longo prazo até as relações personalistas entre governantes e proprietários. A aplicação do PEUC e de seus instrumentos correlatos (IPTU progressivo e desapropriação paga em títulos da dívida pública) é apontada como de *alto custo político*, em função da indisposição que pode ser criada entre governantes e proprietários, sendo estes últimos, via de regra, agentes influentes na dinâmica política municipal. Por trás desse obstáculo, vislumbra-se claramente o “nó da terra”, historicamente não desatado, a que a literatura urbana tem se referido constantemente como um problema-síntese de todas as questões do desenvolvimento urbano (v.g., MARICATO, 1999). Ou seja, sem que seja superado o *status* da propriedade da terra concebida em bases individualistas e patrimonialistas, todos os instrumentos urbanísticos inscritos no Estatuto da Cidade ver-se-ão, de antemão, comprometidos em sua eficácia social.

De outro lado, os *resultados da aplicação do PEUC são vistos como apenas de médio a longo prazo*, ou seja, nem sequer seriam verificáveis no mesmo mandato do prefeito que iniciou o processo de sua aplicação, o que desestimularia a sua adoção em virtude do desejo comum dos governantes em colher os créditos resultantes de suas iniciativas políticas.

Outro impedimento alegado de modo bastante frequente seria o suposto *desconhecimento do instrumento pelo gestor público*. Muito embora o PEUC esteja

previsto na larga maioria dos planos diretores (conforme informado nas pesquisas relacionadas ao final deste trabalho), muitos dos próprios gestores responsáveis por sua aplicação declaram, categoricamente, desconhecê-lo.

Assim, em que pese a indiscutível importância dos inúmeros e necessários investimentos em capacitação de gestores públicos a fim de que não somente o PEUC, mas todos os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade sejam efetivamente apropriados e aplicados pelos municípios, parece-nos claro que *o problema do “desconhecimento” não se resolve exclusivamente (ou mesmo principalmente) pela via da capacitação*, uma vez que constitui problemática que, em última instância, é de natureza político-ideológica, bem como remete à chamada “cultura institucional”. A pesquisa em direito urbanístico há que se dar conta, portanto, da complexidade envolvida no que, de modo mais adequado, deve ser encarado como o “problema do desconhecimento”, que suspeitamos que, em verdade, abrigue autênticas escolhas feitas no âmbito da gestão pública urbana, com maior ou menor grau de consciência, o que nos remete, de volta, à problemática das “dificuldades políticas” acima abordada.<sup>7</sup>

Outro obstáculo que apareceu de maneira clara ao longo da pesquisa foi *a falta de estrutura física e de pessoal por parte dos municípios*, empecilho relevante não somente à aplicação do PEUC, mas também de outros instrumentos urbanísticos previstos nos planos diretores. O problema parece se agravar nos municípios de menor porte, que contam com menos profissionais concursados e menos recursos financeiros para aquisição de equipamentos, contratação de pessoal especializado e/ou capacitação de seus próprios quadros. Um aspecto de particular relevância relacionado à falta de estrutura, mencionado em várias entrevistas, é a precariedade dos dados sobre a realidade municipal de que dispõem os próprios órgãos municipais. De fato, sem tais dados, que se originam de levantamentos e estudos contínuos, e que, por sua vez, dependem de equipe técnica e estrutura operacional especificamente voltada a essa função,<sup>8</sup> é difícil imaginar que existam condições objetivas adequadas para a aplicação de instrumentos urbanísticos relativamente sofisticados, como é o caso do PEUC.

Outro fator, apontado por 40% dos entrevistados como obstáculo relevante à aplicação do PEUC, é *a inadequação do Plano Diretor à realidade municipal*. Os planos dos municípios pesquisados foram, em sua maioria, aprovados entre os anos de 2005 e 2008, no curso de campanha nacional coordenada pelo Ministério das Cidades, e foram produzidos por empresas de consultoria, em geral, de fora do município e, até mesmo, do próprio estado, logo, distantes da realidade social e

<sup>7</sup> Uma ampla problematização da questão do “desconhecimento”, aplicada ao caso da implementação dos instrumentos urbanísticos, foi desenvolvida em MAGALHÃES, 2013, p. 325 e seguintes.

<sup>8</sup> Como existe na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que conta com o Instituto Pereira Passos — IPP.

urbana sobre a qual deveriam planejar, de suas demandas, agentes e interesses. Exatamente pelo distanciamento da realidade municipal, estes planos diretores tanto trazem instrumentos que não teriam aplicabilidade (ou que não foram adaptados para tanto) quanto deixam de prever outros que seriam de extrema importância à luz da configuração urbana local. Além disso, também foi objeto de críticas dos gestores a linguagem desses planos diretores, muitas vezes extremamente técnica e inacessível aos próprios gestores e, ainda mais, à população.

Numa linha de argumentação que parece se relacionar muito à do parágrafo anterior, para 40% dos entrevistados o PEUC não teria aplicabilidade no município por *ausência objetiva de imóveis não parcelados, edificadas e/ou utilizados* em seus limites territoriais. Este elemento foi destacado principalmente em municípios da Baixada Fluminense, que possuem alto índice de adensamento e, segundo os gestores, baixa ocorrência de retenção especulativa, sobretudo em suas áreas centrais, por força de uma lógica segundo a qual o proprietário que deixa seu imóvel vazio fica sujeito a perdê-lo para algum eventual invasor. Importante destacar que essa percepção dos gestores entrevistados se baseou na sua própria experiência de gestão, sem que nos tenham sido apresentados quaisquer dados aptos a comprovar este fato. No entanto, reconhecemos que o argumento possui algum grau de verossimilhança, tendo em vista que se registra uma percepção análoga a esta nas favelas cariocas (cf. MAGALHÃES, 2013). No entanto, não nos parece que deva ser naturalizada a utilização desse argumento como escusa generalizada para aplicação do PEUC.

Outro importante obstáculo levantado na pesquisa consiste nos chamados "*imbróglios fundiários*", que envolvem ao menos três dos dez municípios visitados. Nesses locais, qualquer política urbana que passe pelo uso da terra parece estar de antemão comprometida pela deficiente titulação fundiária (ou baixa formalização da propriedade imobiliária), que vão desde antigas sesmarias, cuja titularidade até hoje não se encontra equacionada, até alienações ilegais de áreas urbanas consolidadas a grandes empresas, impedindo seu uso público. A existência de irregularidades fundiárias atuando como fator impeditivo da aplicação do PEUC, e de outros instrumentos urbanísticos que envolvam o uso da terra é um ponto pouco discutido nas avaliações realizadas até aqui e que nos parece merecer maior aprofundamento, sobretudo em um país de dimensões continentais e com uma forte tradição de concentração fundiária, aliada a processos de apropriação ilegal, sobretudo de terras públicas. São diversas as referências da literatura aos números superlativos da irregularidade fundiária no Brasil e no hemisfério sul de modo geral.<sup>9</sup>

Após esta breve reflexão a respeito dos motivos apontados pelos gestores públicos dos municípios visitados para a não aplicação do PEUC, que acabam

---

<sup>9</sup> Por todas, citaríamos aquelas constantes da coletânea organizada por Fernandes & Alfonsin (2003).

se estendendo também para outros instrumentos urbanísticos, ficam claras as contradições da política urbana nos municípios brasileiros. Muitas vezes vista como mera formalidade, ou realizada por força de pressões imediatistas em busca de contrapartidas eleitorais, o *planejamento urbano real* praticado nos municípios parece dar pouco espaço à incorporação de instrumentos urbanísticos com o perfil do PEUC. A elaboração dos planos diretores se dá, na maioria das vezes, orientada, basicamente, ao cumprimento de exigências legais ou de repasse de verbas, sem que haja a construção coletiva de um documento-guia para as políticas municipais em curto, médio e longo prazo, objetivo primordial do Plano Diretor. Ainda assim, os instrumentos ali previstos, muitas vezes frutos de mera reprodução da legislação federal, têm sua aplicação condicionada por mediações políticas, que, embora sejam uma constante em qualquer sociedade urbana, nos casos estudados parecem ser dotadas de uma especial capacidade de esvaziá-los de sentido, expondo as particularidades dos marcos institucionais e de poder construídos em cada localidade e/ou região. Deste breve diagnóstico surge então o segundo bloco de questionamentos do presente trabalho, conforme apresentado na introdução. Se os municípios fluminenses não utilizam o PEUC, por um ou mais motivos acima apresentados, para solucionar as questões relativas aos vazios urbanos e imóveis abandonados e subutilizados, que meios ou instrumentos estão sendo utilizados para tal fim, se é que algum deles o está?

#### 4 Outros caminhos para enfrentar (ou contornar?) a questão dos vazios urbanos e imóveis sem utilização ou subutilizados

Dado o cenário acima retratado, de não aplicação do PEUC pelos municípios fluminenses, apesar da persistência do problema dos vazios urbanos e imóveis não ou subutilizados em seus territórios, para os quais o PEUC foi criado como resposta, estes entes vêm se utilizando de outros instrumentos jurídicos, via de regra, vistos como privatistas, como menos adequados para a solução dos problemas de desenvolvimento urbano aqui debatidos, e, conseqüentemente, menos eficazes.

O mapeamento desses instrumentos e das motivações para sua utilização revela-se fundamental para compreender as políticas urbanas que vêm sendo aplicadas pelos municípios fluminenses. Isto porque a análise de qualquer fato social não pode se basear, se limitar ou se esgotar naquilo que, real ou supostamente, estaria ausente deles. Em outros termos, a questão “por que o PEUC não é aplicado”, embora relevante, mostra-se insuficiente para uma interpretação abrangente do estágio da política urbana e do direito urbanístico no país, uma vez que é possível, ou mesmo provável, que os municípios lancem mão de outros instrumentos “enquanto não aplicam o PEUC”. Ou seja, a indagação a respeito das razões da não aplicação mostraria apenas “um dos lados da moeda” da política e do direito urbano.

De outro lado, muito embora o PEUC – assim como o próprio Estatuto da Cidade – seja depositário de grandes expectativas em torno de seus efeitos sobre o desenvolvimento das cidades,<sup>10</sup> consideramos adequado trabalhar e defender um *princípio pluralista* em relação aos modos jurídica e politicamente admissíveis de serem perseguidos os objetivos e as diretrizes que integram o direito urbanístico brasileiro. Em outras palavras, de modo geral, no campo do planejamento urbano deve ser admitido e cogitado o recurso a vários instrumentos, aplicados alternativamente ou cumulativamente, a fim de perseguir um mesmo e determinado fim. No comum das situações, nenhum instrumento isoladamente aplicado será capaz de dar conta da complexidade dos mencionados objetivos e diretrizes, bem como acreditamos que não há um “caminho único” para atingir nenhum dos fins preconizados na chamada “ordem urbanística” brasileira. Segundo nossa percepção, os posicionamentos segundo os quais para um determinado fim urbanístico se admite a aplicação de um, e de apenas um, instrumento jurídico não se mostram suficientemente comprometidos com a efetiva implantação do Estatuto da Cidade, parecendo-nos, em verdade, um dentre os inúmeros exemplos das chamadas “interpretações de bloqueio” (cf. FERRAZ JR., 1990), já criticadas e rejeitadas em diversas ocasiões.

Dadas essas premissas, a pesquisa buscou estar atenta às estratégias e instrumentos que estariam atuando, grosso modo, “em lugar” e/ou “no vácuo” do inefetivo PEUC, vendo-as como parte da investigação em curso e de seu objeto. Com base nos dados coletados pela pesquisa empírica, pode-se afirmar que três instrumentos se sobressaem no intuito de responder à questão dos vazios urbanos e da não ou subutilização de imóveis. Seriam eles: (i) desapropriação; (ii) obrigação de limpar, cercar e murar; e (iii) arrecadação de imóvel abandonado.

A desapropriação é o instrumento mais largamente utilizado pelos municípios para tratar da questão em debate. A figura utilizada amplamente é a desapropriação por utilidade pública, prevista no Decreto-Lei nº 3.365/41. Esta modalidade de desapropriação apenas pode ser realizada pelo Poder Público mediante o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro ao proprietário, podendo atingir imóveis declarados por ato do executivo ou legislativo como necessários para alguma das finalidades publicadas arroladas no artigo 5º da referida lei.

A utilização desse tipo de desapropriação, embora assegure uma celeridade maior às medidas de política urbana que o município pretenda implementar, traz como desvantagens o custo da indenização e o potencial de judicialização da questão pelos proprietários para discussão dos valores envolvidos.

Outro instrumento citado pelos municípios como medida para enfrentamento da questão ora tratada, especialmente no que se refere aos casos mais clássicos

---

<sup>10</sup> Efeitos estes que, conforme a pesquisa de Brasil (2015), não se verificam em algumas importantes experiências concretas de sua aplicação, o que nos obriga a repensar a índole “progressista” e/ou “democrática” e/ou “avançada” que se costuma atribuir – aprioristicamente! – a alguns instrumentos jurídico-urbanísticos.

de não utilização, é a imposição da obrigação de limpar,<sup>11</sup> cercar e/ou murar, estabelecida por lei municipal. Por meio deste instrumento, muitas vezes inscrito nos “Códigos de Posturas”, o município obriga o proprietário a uma prestação positiva, uma obrigação de fazer relacionada à disposição do imóvel que lhe pertence, dentro de certo prazo, sob pena de multa e de outras cominações legais, de modo a isolá-lo e evitar certos problemas gerados pelo imóvel vazio, tais como a sua utilização “espontânea” como depósito de lixo e/ou entulho, o que favorece a proliferação de vetores, ou, ainda, prejudicam a segurança pública, por se tornarem locais propícios para esconderijos e atividades criminosas.<sup>12</sup> Trata-se de uma obrigação que não deixa de constituir modalidade de edificação compulsória (construção de muro), embora substantivamente diversa do PEUC, por não induzir ao uso efetivo do imóvel, mas, sim, a consagrar a sua não utilização, à vista de qualquer fim socialmente útil.

Apesar de este instrumento ser, em comparação com outros, uma opção de execução menos complexa e de menor custo (em vários sentidos) tanto para a municipalidade quanto para o proprietário, a obrigação de cercar e/ou murar, sobretudo se aplicada isoladamente, também não traz solução adequada para a questão do descumprimento da função social pelo imóvel, sendo claramente suficiente sob a perspectiva de uma política pública urbana alinhada aos objetivos e diretrizes do Estatuto da Cidade. Além disso, sem uma fiscalização constante e adequada, cenário de difícil implantação pelos municípios, tende a se tornar uma medida meramente paliativa e inócua na tentativa de reduzir os problemas urbanos trazidos pelos imóveis vazios. Num certo sentido, ela pode “congelar” e/ou “consagrar” esses problemas, revelando um aspecto importante sobre a política urbana nos municípios fluminenses, qual seja, sua orientação preponderante no sentido da preservação da propriedade privada, antes que de sua funcionalização social. O principal “mal” a ser combatido não é a ociosidade da terra urbanizada, mas, antes, as “invasões” de terra.

O terceiro instrumento citado pelos gestores dos municípios fluminenses, embora em menor volume, foi a arrecadação dos imóveis. Trata-se de instrumento previsto no artigo 1.276 do Código Civil, que prevê que o Poder Público se aproprie de imóvel caracterizado como “abandonado” por seu titular, entendido como a situação em que este não exerce posse e não paga os impostos incidentes sobre o bem. Após a abertura do processo de arrecadação, o Poder Público ainda deve aguardar o decurso de três anos para efetivar a transferência do bem ao seu patrimônio, entendido pela doutrina como prazo de defesa do proprietário, no qual ele pode evitar a consumação da perda do bem.

A vantagem mais importante desse instrumento é o caráter gratuito da transferência do imóvel para o patrimônio público. No entanto, o tempo para a

<sup>11</sup> Abrangendo tanto a coleta de lixo e entulho quanto a capina (desbastamento, eliminação de mato alto) do imóvel.

<sup>12</sup> Como a da chamada “desova de cadáveres”.

efetivação dessa transferência é relativamente longo e, até a conclusão do processo, há a possibilidade de o proprietário reivindicar o imóvel. Além disso, os requisitos legais que ensejam a aplicação desse instrumento são bastante específicos, exigindo, via de regra, lei específica regulamentadora do devido processo, o que pode tornar complexa a sua aplicação.

Nas experiências mais recentes de regulamentação e aplicação dos três instrumentos acima comentados,<sup>13</sup> podemos extrair algumas notas básicas do modelo de controle da propriedade urbana que se desenham a partir deles, que resumizamos nos seguintes tópicos:

- aparecem de modo combinado na legislação, que articula uns aos outros;
- a lógica que preside o controle público é a do tradicional “poder de polícia administrativa”;
- renovam instrumentos de controle urbanístico instituídos em décadas anteriores;
- por meio deles, o município reconhece um quadro de generalizado descumprimento da função social da propriedade, que é inclusive invocada como fundamento das medidas, no entanto, com um sentido reduzido aos tradicionais direitos de vizinhança e/ou limitações administrativas ao uso da propriedade;
- em sua justificativa, mesclam-se preocupações de natureza pública (bem-estar, saúde, segurança) e de ordem privada (desvalorização dos imóveis vizinhos àqueles objeto de mau uso e questões de ordem estética);
- criam uma espécie de sistema que converte todos – sejam agentes públicos ou privados – em fiscais do uso “normal” da propriedade;
- supõem a existência de equipes de rua a fim de realizar as inspeções *in loco* dos imóveis violadores da legislação;<sup>14</sup>
- tratam o controle urbano como matéria de “ordem pública” e de “defesa civil”, em detrimento de uma perspectiva mais propriamente “urbanística”, tal como aquela preconizada no Estatuto da Cidade;
- aplicam e interpretam a legislação civil de modo aparentemente distorcido, em favor do proprietário do imóvel sob fiscalização;
- instituem alguns procedimentos muito similares aos do PEUC, que poderiam ser aproveitados ou redirecionados numa eventual aplicação desse instrumento.

---

<sup>13</sup> Tivemos acesso aos casos dos municípios de Resende e Nova Iguaçu, que editaram legislação a respeito deles no ano de 2015.

<sup>14</sup> O que efetivamente ocorreu em Resende, porém alcançando não mais do que algo em torno de 1,5% de seus domicílios (588 imóveis), conforme noticiado na grande imprensa.

## 5 À guisa de conclusão

Chegamos, então, a algumas considerações finais, a partir da breve análise dos instrumentos mais comumente utilizados pelos municípios fluminenses para administrar questões relativas a imóveis não ou subutilizados.

Do ponto de vista de um renovado conceito de *autoaplicabilidade*, pode-se afirmar que o PEUC é um instrumento jurídico-urbanístico que “ainda não pegou”, em que pese estar previsto na Constituição da República há mais de um quarto de século. Porém, a análise de qualquer política pública (no limite, de qualquer objeto de conhecimento), conforme já assinalado, não pode ser feita apenas pelo prisma da *ausência*, isto é, do ângulo daquilo que *não se faz* no âmbito dessa política. No caso da presente pesquisa, essa premissa levou a equipe a indagar o que as prefeituras efetivamente fazem enquanto não aplicam o PEUC. Nesse sentido, verificamos que os instrumentos utilizados pelos municípios para lidar com a questão dos imóveis não ou subutilizados são, de acordo com os gestores ouvidos, a desapropriação, a arrecadação e a obrigação de cercar e/ou murar.

Para além de uma busca de soluções para questões urbanas, tendo em vista as dificuldades já anteriormente expostas sobre a aplicação do PEUC, parece que estamos diante de uma construção política que tende a privilegiar a propriedade privada na definição dos instrumentos a serem utilizados na política urbana municipal.

De fato, garantir indenização por meio da desapropriação para imóvel que não obedeça sua função social ou apenas exigir que o proprietário cerque e/ou mure seu terreno parecem posições bastante conservadoras e pouco eficazes no combate à retenção especulação de imóveis, que tanto se beneficia da condescendência dos entes públicos com a sub ou não utilização de imóveis urbanos. A opção por um receituário mais de instrumentos urbanísticos mais “tradicionais” parece ser uma tendência predominante nas administrações fluminenses, sugerindo um processo histórico de enraizamento e/ou empoderamento dessas ferramentas, que faz extrapolar para a política urbana o senso comum existente em relação à política fiscal, segundo o qual “imposto bom é imposto velho”.

Até mesmo a arrecadação, que, dentre os instrumentos citados pelos agentes municipais, seria o mais grave para os proprietários, privilegia de certa forma o proprietário que não cumpre a função social de sua propriedade, visto que este passa a dispor de alguns anos para reivindicar a propriedade até então não utilizada.

A partir dessas ponderações, surge o questionamento sobre em que medida o desprestígio do PEUC, enquanto instrumento hábil para enfrentar a questão dos imóveis não utilizados e subutilizados, se deve a aspectos objetivos de estrutura política e administrativa dos municípios, e em que medida ela revela uma determinada construção político-social sobre a propriedade privada e as classes proprietárias de terras. Sobre esta última hipótese, é preciso reconhecer que sua problematização

passa por uma necessária abertura do direito urbanístico a um entendimento mais multidisciplinar a respeito de seu objeto de estudo.

De outro lado, há também que se relativizar, quiçá calibrar, as expectativas em torno do PEUC, à luz dos estudos de caso disponíveis. Em que pese a sua potencialidade, sua aplicação não somente não pode ser vista como panaceia para os males que se deseja enfrentar, bem como se faz necessária uma reflexão a respeito das condições jurídicas e administrativas de sua aplicação, que podem supor uma realidade fundiária e de gestão pública inexistentes em grande parte dos municípios brasileiros. Não parece exagerada a hipótese da funcionalidade, para a defesa da propriedade privada, de um instrumento cuja aplicação é um tanto complexa e no qual se fazem apostas tão altas. Assim como os demais instrumentos analisados, pode o PEUC, dada a sua anatomia institucional, padecer do mesmo mal de servir, de modo oblíquo, à preservação do *status quo* proprietário e, o que é pior, sob uma roupagem sofisticada e “progressista”.

De fato, a efetiva aplicação das novas gerações de instrumentos urbanísticos, como o PEUC, ou sequer iniciou, ou é relativamente recente, ou, ainda, é de pequena escala. Desse modo, não somente o PEUC, mas também outras ferramentas urbanísticas importantíssimas, desenvolvidas pelo sistema jurídico no período pós-1988, possuem experiências em estágios iniciais, que *potencialmente* podem vir a ser incrementadas no curto e médio prazo, tendo em vista que, de modo geral, tem se revelado lento o processo de constituição das condições objetivas de sua efetiva incorporação à política urbana. Assim, a partir do estudo ora apresentado, duas hipóteses que eventualmente podem estar sendo aceitas – conscientemente ou não – por pesquisadores dedicados à questão urbana devem ser repensadas:

- (i) a de que “nada saiu do papel” em termos de aplicação do Estatuto da Cidade, sendo preferível a perspectiva de que existem processos em curso – a serem devidamente conhecidos e compreendidos criticamente – muito embora a sua velocidade e qualidade sejam inferiores às expectativas iniciais dos especialistas e, quiçá, dos movimentos de reforma urbana; e
- (ii) a de que existiria um “problema do PEUC” na política urbana brasileira (ou em escalas menores), o que nos parece uma abordagem reducionista, que perderia de vista o fato de que este problema representa uma espécie de “ponta do iceberg”.

A pesquisa ora apresentada, a partir do levantamento dos motivos para a não aplicação do PEUC pelos municípios fluminenses e dos instrumentos utilizados por estes entes para lidar com a questão dos imóveis não utilizados ou subutilizados, aponta para a existência de questões político-sociais de fundo em relação às opções dos municípios.

Assim, problematiza-se o que parece ser um privilégio dado pelas políticas municipais à propriedade e aos proprietários. Apesar de diversos gestores afirmarem

o desconhecimento do PEUC, ao indicarem os instrumentos efetivamente utilizados na política urbana dos municípios, é difícil não imaginar que este desconhecimento passe por alguma dose de opção política, feita de modo mais ou menos deliberado.

Como se sabe, além das consequências potencialmente negativas trazidas pelo PEUC aos proprietários que não dão aproveitamento adequado aos seus imóveis (que, via de regra, pertencem ou ao próprio Poder Público ou às classes mais abastadas e influentes dos municípios), podendo, em tese, levar à perda desses imóveis, trata-se de instrumento cuja aplicação exige um lapso temporal relativamente elevado.

Essa “demora” imposta pelo próprio rito legal do instrumento muitas vezes dificulta a execução de projetos pelos gestores municipais, especialmente aqueles que possam servir para aumentar a aprovação da população ao governo e angariar votos para futuros candidatos da mesma legenda.

O instrumento indicado como possível “substituto” do PEUC pela maioria dos gestores, qual seja, a desapropriação, responde a ambos os problemas ao garantir indenização aos proprietários e a posse do imóvel para a administração em curtíssimo prazo (especialmente por meio da imissão provisória na posse).

Outra “verdade” a ser relativizada a respeito de nosso objeto de estudo diz respeito à baixa capacidade institucional e técnica dos municípios, moeda corrente nas avaliações realizadas até aqui, seja da parte da academia, seja dos próprios gestores, seja do senso comum. Longe de fazermos *tabula rasa* das debilidades administrativas enfrentadas pelos entes municipais, sustentamos que a aplicação do PEUC nos parece longe de reduzir-se a um problema de capacidade institucional dos municípios em aplicar os instrumentos jurídico-urbanísticos ou, ainda, à famigerada “falta de vontade política”. Muito embora tais problemas sejam reais (ou, ao menos, parte do “real”), se tomados como hipóteses explicativas do baixo grau de aplicação do PEUC, traduzem perspectiva que perde de vista o conjunto de mediações, agentes e correlações de força que dão forma ao campo da política urbana. Na linha de um posicionamento consistente a respeito do problema central do presente artigo, parece-nos mais fértil partir da explicação oferecida por um dos gestores públicos escutados na pesquisa, para quem “não tivemos [a Prefeitura] capacidade de negociar com a sociedade”.

Em outras palavras, a “vontade política” necessária à aplicação do PEUC – como, de resto, a todas as demais decisões cruciais de política urbana – não se reduz à vontade do prefeito ou do seu secretariado, mas se coloca num campo relacional, integrado, por exemplo, por gestores municipais, por vereadores, por diversos segmentos da sociedade e pelo próprio Poder Judiciário,<sup>15</sup> todos eles, possivelmente, tão ou mais “desconhecedores” do PEUC quanto qualquer agente

<sup>15</sup> Que, pelo que as experiências iniciais vêm demonstrando, será fatalmente chamado a arbitrar conflitos relacionados à aplicação da legislação normatizadora do PEUC.

público. De outro lado, as mesmas máquinas municipais que padecem de limitações de recursos de todas as ordens têm se revelado razoavelmente preparadas para promover as condições necessárias à execução – em prazos bastante curtos – de inúmeros empreendimentos habitacionais do *Minha Casa, Minha Vida*, apenas para dar um exemplo.

Fica então, a partir dos apontamentos deste trabalho, a necessidade de problematizar a baixa efetividade do PEUC, apesar de seus mais de 15 anos como instrumento positivado de política urbana, em seus diversos aspectos aqui brevemente expostos (administrativo, político e sociológico) e, a partir daí, buscar hipóteses para a utilização, pelos entes públicos, de instrumentos diversos, que não o PEUC, para a solução do cada vez mais urgente do problema dos imóveis não utilizados ou subutilizados nas cidades fluminenses e brasileiras.

Em suma, buscou-se no presente artigo desenvolver uma análise que, ao mesmo tempo, não fosse excessivamente centrada em torno do PEUC, o que a faria perder de vista o conjunto mais amplo de relações estruturado no âmbito da política urbana, bem como que considerasse devidamente os problemas e limitações que esse instrumento apresenta, ao lado de suas potencialidades e forças. Por esse caminho, buscou-se escapar de uma abordagem idealizada desse e de outros instrumentos de política urbana, que muitas vezes investe acriticamente numa dialética do tipo “instrumentos ultrapassados x instrumentos progressistas”, que reputamos um tanto empobrecedora e comprometedora de esforços sérios de pesquisa. Evitamos abraçar a ideia de que os instrumentos urbanísticos possuiriam um DNA “bom” ou “ruim” no intuito de construir predisposições de pesquisa que não sejam estigmatizadoras das escolhas feitas pelos gestores públicos e demais agentes concretos, que não subestimem sua experiência e conhecimento acumulado, de maneira a estarmos mais bem aparelhados para compreender e analisar as “soluções” que constroem para os dilemas que enfrentam. Desse modo, antes de assucar-lhes a frequente marca de “conservadorismo”, vislumbramos em suas práticas, primeiro, as evidências do marco institucional no qual operam e, segundo, uma significativa dose de pragmatismo, sinalizada no título do artigo. Tal cuidado, na linha da tão preconizada vigilância epistemológica, também sinaliza para o fato de que estamos, permanentemente, diante da necessidade de alcançar novos níveis de conhecimento do fenômeno urbano, ao qual temos nos dedicado.

Nesse sentido, fica claro o papel relevante da universidade e dos centros de pesquisa no sentido de ampliar a compreensão dos aspectos de fundo envolvidos nos problemas aqui debatidos, bem como de propor, ao debate público, caminhos e medidas que apontem para sua superação.

---

**“We just want to know about what can succeed, we do not have time to waste”: the issues of urban voids and the ‘non-implementation’ of mandatory subdivision, edification and/or use of urban soil**

**Abstract:** In the context of the City Statute 15-year anniversary, this paper seeks to contribute to the analysis regarding the effectiveness of one of the statute’s most relevant instruments, i.e., the mandatory subdivision, edification and/or use of urban soil, taking the state of Rio de Janeiro as an empirical reference. This analysis is connected to the verification of the instrument’s applicability in the state’s municipalities, both in the legal and practical scenarios. Likewise, it relates to the identification of alternatives implemented by municipalities in case the instrument is not used, aiming to problematize the obstacles experienced by municipalities and the root causes of the municipalities choices to prevent urban voids and under-utilization of urban real estate in the state’s municipalities.

**Keywords:** Mandatory Subdivision, Edification and/or Use of Urban Soil. City Statute. Urban Policy.

---

## Referências

ALMEIDA, Juliano Chavaglia; KAWANO, Talita. *Estatuto da Cidade: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*. Disponível em: <<http://julianochavaglia.wordpress.com/2012/01/02/estatuto-da-cidade-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios/>>.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos; IPEA. *Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação* – relatório final de pesquisa. São Bernardo: UFABC, 2015. Projeto Pensando o Direito. Coordenação: Rosana Denaldi.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Função social da propriedade imóvel e o combate aos vazios urbanos. In: BRASIL. Ministério da Justiça. *Série “Pensando o Direito”*. v. 9, 2009, p. 39-53. Disponível em: <[http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/09Pensando\\_Direito\\_relatorio.pdf](http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/09Pensando_Direito_relatorio.pdf)>.

\_\_\_\_\_; DENALDI, Rosana. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência*. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/374/354>>.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção*. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43638/47260>>.

CINTRA, Antônio Octávio. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, v. 3, fev. 1988, p. 39-52.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL – FASE. *Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro: Relatório Estadual*. Mauro Rego Monteiro Santos et al. Rio de Janeiro: FASE, [s.d.], 120 p.

FERNANDES, Edésio. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: \_\_\_\_\_. ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Coletânea de Legislação Urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 13-27.

\_\_\_\_\_; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990.

LEVIN, Alexandre. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp060060.pdf>>. 2008, p. 58-93.

LUFT, Rosângela Marina. *Estruturas e práticas institucionais: problemas de implementação dos instrumentos jurídicos*. Capítulo II da tese de Doutorado em Direito da Cidade. Faculdade de Direito, UERJ, 2014, p. 146-176.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARICATO, Erminia. *A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades*. Cultura Vozes, Petrópolis, v. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: capítulo I – síntese, desafios e recomendações*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2011, p. 27-56.

\_\_\_\_\_. *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: capítulo II – o acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2011, p. 57-97.

OSÓRIO, Mauro *et al.* *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei Complementar nº 43, de 17.12.1992. Define o Anexo I da Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 (*Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*). Publicado no Diário da Câmara Municipal de 18.12.1992, p. 8-25. Projeto de iniciativa do prefeito visando determinar áreas para aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no município do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei nº 2.111, de 17.12.1992. Regulamenta os artigos 33 a 37 da Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 (*Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*). Publicado no Diário da Câmara Municipal de 18.12.1992, p. 31. Projeto de iniciativa do prefeito visando regulamentar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, no município do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei nº 1.396, de 31.05.2012. Institui, nos termos dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade no município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Projeto de iniciativa do prefeito visando regulamentar a aplicação do PEUC, no município do Rio de Janeiro.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro. In: LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 11-88.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.234, de 1º.07.2010. Institui, nos termos do art. 182, §4º, da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 51.920, 11.11.2010. Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica. In: OSÓRIO, Mauro *et al.* *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 17-44.

---

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

MAGALHÃES, Alex Ferreira; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. “Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 53-74, jul./dez. 2016.

---