

A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação

Dânia Brajato

Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (PPGPGT/UFABC), com Mestrado pela mesma instituição. Atuou como Assessora de Movimentos de Moradia e Coordenadora Técnica em Governos Municipais na Região do ABC Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema). Atualmente é pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais – LEPUR (PPGPGT/UFABC).

Rosana Denaldi

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC), vinculada ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas e ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território (PPGPGT). É Coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais – LEPUR (PPGPGT/UFABC).

Resumo: O presente artigo objetiva contribuir para o debate sobre o alcance do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo, quando aplicados, abordando uma das questões relacionadas à sua efetividade: a estratégia espaço-temporal de notificação. Parte-se do pressuposto de que, para quaisquer finalidades, a aplicação do PEUC deveria contar com uma estratégia urbanística em diálogo direto com as diretrizes e objetivos da política urbana local e com o conceito de função social da propriedade urbana, contidos no Plano Diretor, visando à definição do universo a notificar dentre o conjunto de imóveis passíveis de notificação existentes no município. A partir da análise das oito experiências de aplicação do PEUC no país, buscou-se compreender a lógica territorial que conduziu a implementação dos instrumentos, identificar as limitações das estratégias adotadas e, de forma exploratória, apontar questões relacionadas à regulamentação do PEUC. As experiências de aplicação revelaram que o tema da estratégia espaço-temporal foi pouco debatido e que a definição do universo de áreas notificáveis, sua espacialização e sua distribuição no tempo podem comprometer o alcance do instrumento, e ainda os resultados ou os efeitos decorrentes de sua aplicação podem ser inócuos ou contrários às finalidades para as quais foi concebido.

Palavras-chave: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Planejamento urbano. Estatuto da Cidade. Função social da propriedade. Plano Diretor.

Sumário: 1 Introdução – 2 PEUC e IPTU progressivo no tempo: panorama da aplicação – 3 O PEUC e a estratégia espaço-temporal de notificação – 4 Estratégias de aplicação do PEUC: uma breve síntese – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção são instrumentos jurídico-urbanísticos previstos na Constituição Federal (CF) de 1988 e regulamentados

pelo Estatuto da Cidade (EC), em 2001, para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, submetendo-a ao interesse coletivo. Para atender à diretriz geral da política urbana nacional definida pelo EC, esses instrumentos devem ser aplicados para evitar a retenção especulativa do imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização. A obrigação compulsória estabelecida pelo poder público municipal aos proprietários de imóveis urbanos ociosos fundamenta-se no princípio da função social da propriedade, um dos pilares da ordem jurídico-urbanística brasileira, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Argumenta-se que, a partir desse princípio constitucional, “[...] como meio de atender à função social da propriedade na formulação e implementação das políticas urbanas, deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos”.¹

A Constituição Federal não definiu parâmetros explícitos para a caracterização do cumprimento da função social pela propriedade urbana e delegou aos municípios, por meio de seus planos diretores, o papel de estabelecer as condições que determinam a função social em cada caso. Tanto a CF (art. 182) quanto o EC (art. 39) definiram que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.² Considerando-se que “a razão de utilização dos instrumentos (do EC) estaria na sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor”,³ seria necessário, portanto, que, para a aplicação dos instrumentos urbanísticos, cada Plano Diretor definisse o conceito de função social e os parâmetros para sua materialização, associados às diretrizes e objetivos da política urbana local.

No entanto, os resultados da pesquisa desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos⁴ revelaram que a noção de função social da propriedade nos Planos Diretores pós-EC se mostrou frequentemente esvaziada, por não ter sido traduzida em definições específicas de parâmetros de ocupação ou uso do solo, ou banalizada, por ser equiparada a qualquer uso ou ocupação, desde que definidos na lei de ordenamento territorial.⁵ Em outras palavras, esse ordenamento, isto é, o uso e a ocupação do solo, tanto nos planos diretores como na legislação urbanística complementar aos planos, é definido, na maioria das vezes, pelo zoneamento que incide sobre a propriedade, de acordo com a sua localização no território. À exceção

¹ Saule Júnior (2007, p. 42).

² Brasil (1988) e Brasil (2001).

³ Santos Junior e Montandon (2011, p. 34).

⁴ *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas* (Santos Junior e Montandon, 2011).

⁵ Oliveira e Biasotto (2011).

de zoneamentos ditos ou definidos como especiais, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA), o zoneamento se constitui em uma definição muito genérica de uso e, portanto, insuficiente para informar como a função social da propriedade (de cada imóvel) deve ser cumprida. A ausência ou insuficiência desse conceito pode comprometer o alcance dos instrumentos, uma vez que não há uma definição concreta dos objetivos pretendidos com a sua utilização. Outro fator importante relacionado à efetividade dos instrumentos diz respeito à lógica espaço-temporal de notificação.

A aplicação do PEUC e sucedâneos foi regulamentada por meio dos arts. 5º a 8º e 42 do Estatuto da Cidade. Este último artigo, que estabelece o conteúdo mínimo dos planos diretores, define, entre outras exigências, que os planos devem delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, ou seja, a área de incidência do PEUC e sucedâneos, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Registra-se que não há disposições a seguir, em nível federal, acerca da definição sobre a priorização do universo de imóveis a ser notificado em relação ao conjunto total notificável, ficando a critério de cada município optar por fazê-la ou não. Observa-se que essa questão importante, que cerca a regulamentação e a implementação do PEUC, precisa ser debatida, pois também pode comprometer os resultados decorrentes de sua aplicação. Nesse contexto, objetiva-se, a partir da análise das oito experiências de aplicação do PEUC no país, compreender a lógica territorial que conduziu a implementação do instrumento, identificar as limitações das estratégias adotadas e, de forma exploratória, apontar questões relacionadas à regulamentação do PEUC. Pretende-se avançar na compreensão desse tema e, de forma mais ampla, contribuir para o debate sobre o alcance dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

2 PEUC e IPTU progressivo no tempo: panorama da aplicação

O PEUC (e sucedâneos), como instrumento jurídico-urbanístico, teria potencial para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, pois sua aplicação poderia promover o ordenamento territorial por meio da indução à ocupação de zonas e setores da cidade dotados de infraestrutura, inibindo o espraiamento da malha urbana e o seu avanço na direção de áreas ambientalmente frágeis ou rurais. Também poderia favorecer a disponibilização de imóveis para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se combinado com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da reforma urbana. Apesar de sua importância, os resultados da pesquisa *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU*

*Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação*⁶ apontam que houve reduzido avanço na utilização desse conjunto de instrumentos no país. Até janeiro de 2014, dentre os 288 municípios com população superior a 100 mil habitantes, apenas oito estavam aplicando ou aplicaram o PEUC em algum período: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO).⁷ Desse total, apenas quatro municípios alcançaram o estágio de aplicação do IPTU progressivo no tempo (IPTUp): Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo. As tabelas 1 e 2 registram, respectivamente, dados sobre a demografia e o território dos oito municípios e dados gerais sobre as experiências de aplicação dos instrumentos entre os anos de 2007 e 2018.⁸

Tabela 1 – Municípios que aplicaram o PEUC: demografia e território

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (IBGE 2010)	TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO 2000/2010	ÁREA DA UNIDADE TERRITORIAL (km ²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/ha)
CURITIBA (PR)	1.751.907	0,99%	435,036	40,27
DIADEMA (SP)	386.089	0,88%	30,732	125,36
GOIÂNIA (GO)	1.302.001	1,74%	729,018	17,76
MARINGÁ (PR)	357.077	2,15%	487,052	7,33
PALMAS (TO)	228.332	2,11%	2.218,943	1,02
SANTO ANDRÉ (SP)	676.407	0,41%	175,782	38,48
SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)	765.463	0,85%	409,508	18,69
SÃO PAULO (SP)	11.253.503	0,76%	1.521,110	73,98

Fonte: IBGE (2010).

⁶ Denaldi *et al.* (2015).

⁷ As dificuldades para “tirar do papel” os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana já estavam colocadas por diversos autores desde a aprovação do Estatuto da Cidade (MERICATO, 2001; RIBEIRO, 2003). Esse cenário de “não aplicação” pode ser associado a diversos fatores, dentre os quais a condição local para aprovar e aplicar a legislação municipal, que pressupõe a construção e manutenção de pactos socioterritoriais, o que, na maioria dos casos, não se constitui tarefa fácil; e a dificuldade de o Estado de impor limites ao direito de propriedade e lidar com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano no país (DENALDI *et al.*, 2017). A não aplicação dos instrumentos do EC é apenas umas das questões relacionadas ao impasse do Projeto de Reforma Urbana. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Maricato (2011) e Klink e Denaldi (2015).

⁸ Com base em informações disponibilizadas pelos municípios e/ou sistematizadas pelas autoras.

Tabela 2 – PEUC e IPTU: dados gerais sobre as experiências de aplicação (2007-2018)

MUNICÍPIO	PEUC IMÓVEIS NOTIFICADOS			IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO LANÇAMENTOS		
	N.º IMÓVEIS	PERÍODO	ÁREA DE TERRENO (MILHÕES M²)	INÍCIO	EXERCÍCIO FISCAL 2017	EXERCÍCIO FISCAL 2018
CURITIBA (PR)	6	2009-2010	-	-	-	-
DIADEMA (SP)	6	2007	-	-	-	-
GOIÂNIA (GO)	1.444	2014	s/i	-	-	-
MARINGÁ (PR)*	723	2009-2013	14,8	2011	384	47
PALMAS (TO)	532	2013-2015	1,4	2015	363	323
SANTO ANDRÉ (SP)	66	2006-2008	2,3	-	-	-
SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)	229	2013-2016	2,3	2015	65	s/i
SÃO PAULO (SP)	1.384	2014-2018	2,9	2016	287	392

Fonte: Denaldi *et al.* (2017), Brajato (2018), Costa (2018), São Bernardo do Campo (2016), São Paulo (2018).

* Há registro de notificações emitidas pelo município após 2013, no entanto, não há informações sistematizadas sobre esses imóveis e, por esse motivo, não foram incluídos no conjunto notificado; s/i=sem informações.

A maior parte dos casos de aplicação refere-se a experiências interrompidas (Curitiba, Diadema e Santo André) ou retomadas após um período de interrupção (Goiânia e Palmas). No panorama apresentado pelo estudo, destacam-se as experiências mais recentes de São Bernardo do Campo e São Paulo, que iniciaram a aplicação do PEUC em 2013 e 2014, respectivamente, pelas estratégias e procedimentos adotados, mas também pelo forte arcabouço jurídico que sustenta a implementação dos instrumentos. Contudo, o município que mais “avançou” foi Maringá: a aplicação do PEUC desde 2009, de forma ininterrupta, possibilitou que iniciasse a aplicação do IPTU progressivo no tempo em 2011. Em relação à regulamentação, todos os municípios atenderam às exigências do Estatuto da Cidade e delimitaram as áreas de incidência do PEUC em seus planos diretores, definindo também, em maior ou menor grau, outros aspectos relacionados à aplicação dos instrumentos no próprio plano. No entanto, nem todos regulamentaram o PEUC por meio de lei municipal específica, conforme estabelecido na legislação federal. A tabela 3 registra o conjunto de leis que regulamentam a aplicação dos instrumentos em cada um dos oito municípios.

Tabela 3 – PEUC e IPTUp: legislação municipal*

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

Fonte: Denaldi *et al.* (2015), Brajato (2018).

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

Entre 2009 e 2010, Curitiba notificou seis edificações não utilizadas no Centro Histórico da cidade, tendo como embasamento legal as definições contidas no Plano Diretor e na lei municipal que dispôs sobre a criação de incentivos fiscais para recuperação e dinamização da área do entorno do Paço Municipal.⁹

Diadema, em 2007, também notificou seis imóveis não utilizados, nos termos do Plano Diretor vigente à época.¹⁰ Dos seis imóveis, dois cumpriram a obrigação na sequência da notificação; os demais, embora não tenham atendido às exigências do PEUC, não sofreram a progressividade do IPTU, uma vez que não havia lei específica regulamentando o instrumento.¹¹ A experiência em Diadema teve como base apenas as disposições contidas no Plano Diretor. Em 2010, foi aprovada lei específica que dispôs sobre o IPTUp; contudo, não há registros da retomada da aplicação do PEUC.

Goiânia realizou 68 notificações em 2011, mas suspendeu a aplicação do PEUC após questionamentos de proprietários e a proposição de ações judiciais contra o município. Diante da repercussão negativa, as notificações foram canceladas. No final de 2014, o processo de aplicação do PEUC foi reiniciado, com a realização de 1.444 notificações.¹² Apesar do tempo decorrido, Goiânia não

⁹ Durante esse período, Curitiba foi administrada por Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e por Luciano Ducci, do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

¹⁰ No segundo mandato do Prefeito José de Fillipi (2005 a 2008), do Partido dos Trabalhadores (PT).

¹¹ Bossi (2009, p. 84-85).

¹² As duas etapas de aplicação do PEUC ocorreram durante a gestão de Paulo de Siqueira Garcia, do PT.

conseguiu averbar as notificações emitidas e também não avançou na implementação do IPTUp. O PEUC foi aplicado com base nas regras estabelecidas pelo Plano Diretor e por lei complementar específica, que regulamentou também a implementação do IPTU progressivo no tempo.

Da mesma forma, o município de Palmas iniciou a aplicação do PEUC em 2011, com a emissão de 250 notificações, que foram posteriormente canceladas. No entanto, diferentemente do que ocorreu em Goiânia, o cancelamento se deu por iniciativa da própria prefeitura frente à observância de irregularidades no processo de aplicação do PEUC, como ausência de notificação pessoal, precária identificação dos imóveis e inexistência de processos administrativos individualizados e de averbação das notificações.¹³ Em 2013, o município retomou a aplicação do PEUC e notificou, entre os anos de 2013 e 2015, 532 imóveis para edificação compulsória, com área total de pouco mais de 1,4 milhão de metros quadrados.¹⁴ Em 2015, o município iniciou a aplicação do IPTUp e, em 2018, 323 imóveis permaneciam sancionados com o imposto progressivo.¹⁵ A utilização dos instrumentos foi prevista no Plano Diretor, e sua aplicação, regulamentada por meio de legislação específica. Palmas também editou decreto municipal para definir procedimentos para a notificação dos proprietários, especialmente aqueles não domiciliados ou estabelecidos no município.

Santo André tornou-se referência por ter sido pioneiro na aplicação do PEUC, iniciada em 2006.¹⁶ A experiência foi interrompida em 2009, em decorrência da alternância política administrativa. No período, foram notificados 66 imóveis não edificados ou subutilizados, com o equivalente em área a 2,3 milhões de metros quadrados. Da área total notificada, 40% correspondiam a ZEIS de vazios. Entretanto, a inexistência de lei específica regulamentando o IPTUp impossibilitou a utilização do instrumento.¹⁷ A experiência em Santo André se valeu das disposições expressas no Plano Diretor aprovado em 2004 e também em decreto municipal que tratou de aspectos relacionados à aplicação do PEUC, dentre os quais a previsão da adoção de escalonamento das notificações ao longo do tempo, de acordo com os objetivos da política urbana local, finalidades do instituto e características da subutilização ou não edificação de glebas e lotes da Macrozona Urbana.

São Bernardo do Campo iniciou a aplicação do PEUC em 2013 e, até dezembro de 2016, notificou 229 imóveis com o correspondente em área a pouco

¹³ Denaldi *et al.* (2017).

¹⁴ A primeira etapa ocorreu durante o segundo mandato de Raul Filho (2009 a 2012), do PT, e a segunda etapa, durante o primeiro mandato de Carlos Amastha (2013-2016), ex-Partido Progressista (PP), atual PSB.

¹⁵ Costa (2018).

¹⁶ No segundo mandato de João Avamileno (2005 a 2008), do PT.

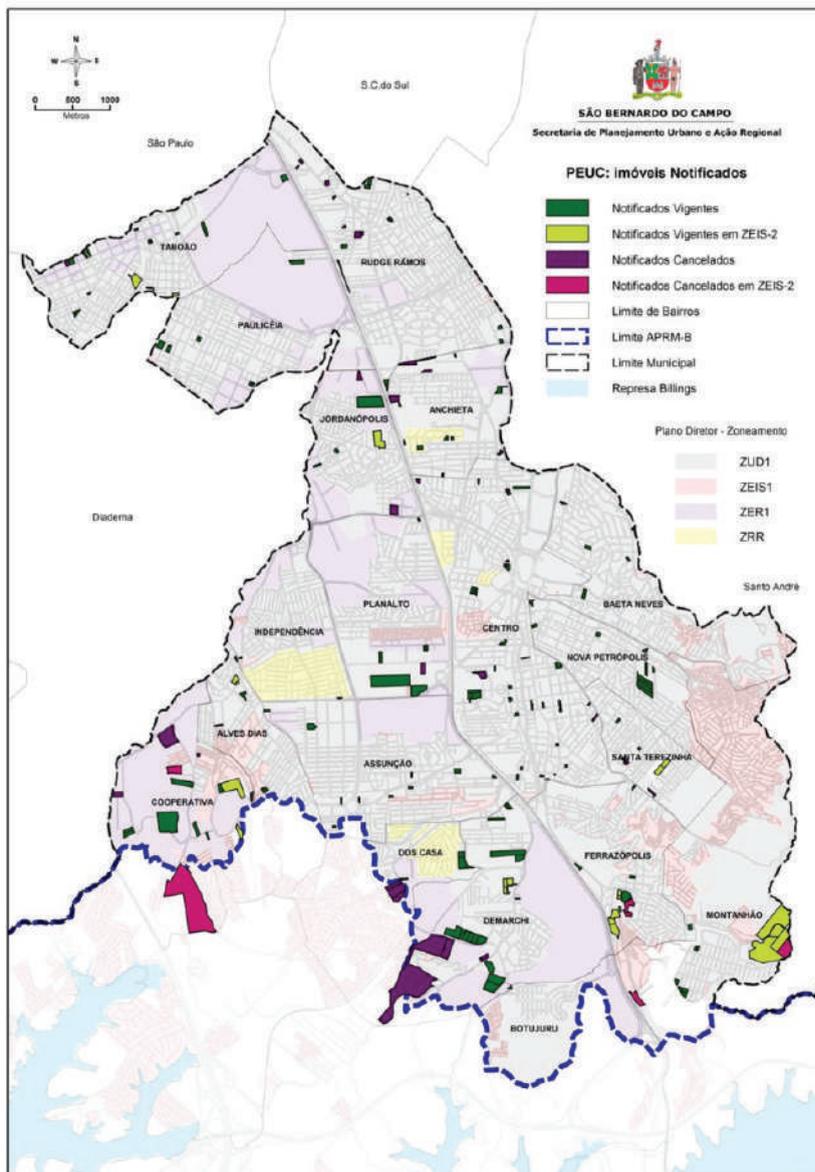
¹⁷ Denaldi *et al.* (2017).

mais de 2,3 milhões de metros quadrados,¹⁸ sendo 30 imóveis não edificadas ou subutilizadas gravadas como ZEIS de vazios. No final de 2016, 162 notificações permaneciam válidas, e os imóveis com PEUC vigente somavam 1,25 milhão de metros quadrados, sendo 23 ZEIS de vazios com área de pouco mais de 430 mil metros quadrados (Figura 1).

Em 2015, o município iniciou a aplicação do IPTUp e, em 2017, 65 imóveis estavam sancionados com incidência das alíquotas progressivas. A experiência em São Bernardo do Campo contou com amplo arcabouço jurídico, que tratou dos instrumentos Plano Diretor, leis específicas, além de decretos municipais que avançaram, no caso do PEUC, na regulamentação da estratégia espaço-temporal de notificação e, no caso do IPTUp, no registro da evolução das alíquotas progressivas, a partir das alíquotas ordinárias vigentes no município.

¹⁸ Durante o segundo mandato de Luiz Marinho (PT), que administrou a cidade entre 2009 e 2016.

Figura 1 – São Bernardo do Campo: distribuição dos imóveis notificados (2013-2016)



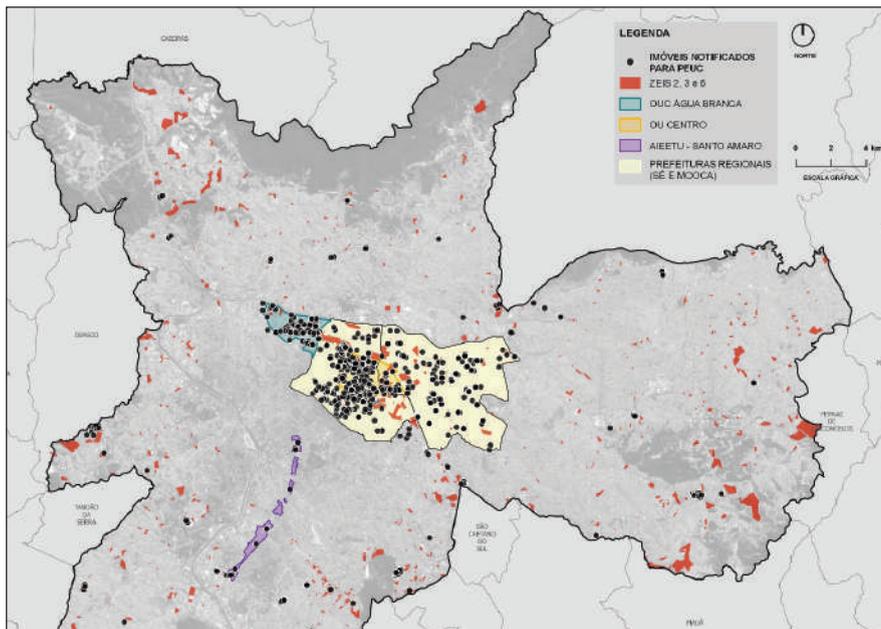
Fonte: São Bernardo do Campo (2016).

Em São Paulo, a aplicação do PEUC teve início em novembro de 2014, após a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE/2014).¹⁹ Até março de 2018, foram notificados 1.384 imóveis, com o correspondente em área de terreno a pouco

¹⁹ Durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT), que administrou São Paulo entre 2013-2016.

mais de 2,9 milhões de metros quadrados e cerca de 590 mil metros quadrados de área construída (Figura 2).

Figura 2 – São Paulo: distribuição dos imóveis notificados (2014-2018)



Fonte: Brajato (2018).

Do conjunto notificado, 709 correspondem a imóveis não utilizados (cerca de 50% do total) de diferentes tipologias – apartamentos, galpões, depósitos –, em sua maior parte edifícios vazios na área central da cidade, localizados principalmente no perímetro da Operação Urbana Centro. Destaca-se também que, do total notificado em área de terreno, 72,9% correspondem a imóveis não edificados ou subutilizados gravados como ZEIS 2, 3 ou 5,²⁰ distribuídos por todo o perímetro urbano. Em 2017, 287 imóveis, com área total de terreno de quase 867 mil metros quadrados, foram sancionados com a cobrança de IPTUp. No ano de 2018, esse número aumentou para 392 imóveis.²¹

²⁰ ZEIS 2: glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS). ZEIS 3: áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover EHIS. ZEIS 5: lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social (SÃO PAULO, 2014).

²¹ São Paulo (2018).

A experiência de São Paulo destaca-se não somente pela relevância do município no cenário nacional, mas também pela notificação em escala de imóveis não utilizados – de forma pioneira no país –, pela criação, em 2013, de um departamento exclusivo para tratar da aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, o Departamento do Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), e pela transparência na gestão e implementação do PEUC. Como São Bernardo do Campo, São Paulo também contou com amplo arcabouço jurídico que regulamentou a aplicação dos instrumentos, qual seja, o conjunto de normas formado pelo PDE/2014, lei específica do PEUC e sucedâneos, e pelos decretos municipais que trataram de aspectos específicos, como a definição da área prioritária para início das notificações.

Maringá é o município que acumula maior tempo de utilização do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no país: nove e sete anos, respectivamente.²² No período de 2009 a 2013, notificou em duas etapas pouco mais de 700 proprietários de imóveis ociosos, não edificados ou subutilizados. Esse conjunto de imóveis corresponde em área a 14,8 milhões de metros quadrados, cerca de 10% da área urbana do município. A aplicação do PEUC de forma ininterrupta permitiu que o município iniciasse a aplicação do IPTU progressivo no tempo em 2011, de forma pioneira no país. Em 2017, 384 imóveis, com 6,6 milhões de metros quadrados, permaneciam sancionados com o IPTUp e, em 2018, esse número reduziu para 47 imóveis.²³ A aplicação do PEUC em Maringá contou apenas com as disposições contidas no Plano Diretor aprovado em 2006 e em sua revisão posterior ocorrida em 2010. Para a implementação do IPTUp, o município aprovou legislação específica que regulamentou o instituto.

3 O PEUC e a estratégia espaço-temporal de notificação

Conforme já registrado, o PEUC, como instrumento jurídico-urbanístico, poderia promover o ordenamento territorial e também favorecer a democratização do acesso à terra e à moradia, finalidades da reforma urbana. Em ambos os casos, isto é, para quaisquer finalidades, a aplicação do PEUC deveria contar com uma estratégia (ou uma lógica urbanística) em diálogo direto com as diretrizes e objetivos da política urbana local e com o conceito de função social da propriedade

²² A aplicação do PEUC teve início no segundo mandato de Silvio Barros II, do PP, que governou Maringá entre 2005 e 2012 e elegeu seu sucessor, Carlos Pupin, também do PP, para a gestão 2013-2016.

²³ A eleição de Ulisses Maia, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), para o mandato 2017-2020 alterou o contexto político local. Ainda em 2017, em virtude de inconsistências identificadas na aplicação dos instrumentos, foi aprovada a Lei Complementar nº 1.088, de 26 de setembro de 2017, que estabeleceu a suspensão do imposto progressivo no tempo para todos os imóveis notificados com até 20 mil metros quadrados e também para aqueles de maior dimensão, localizados em áreas da cidade com ausência de infraestrutura ou em zona urbana não consolidada, até a revisão do Plano Diretor (BRAJATO, 2018).

urbana, contidos no Plano Diretor, visando à definição do universo a notificar dentro o conjunto de imóveis passíveis de notificação existentes no município. Tal estratégia espaço-temporal deveria envolver, no mínimo, a reflexão e respostas para algumas questões: qual universo (quantidade frente ao estoque total) de imóveis urbanos vazios deve ser notificado? Qual universo pode ser transformado pelo poder público e privado no prazo estabelecido para o cumprimento da obrigação imposta pelo PEUC? Em quais setores da cidade a aplicação é mais relevante? Deve-se priorizar os terrenos vazios a partir de qual dimensão? Quais programas e projetos municipais se pretendem alavancar? Observa-se, a partir da análise das experiências colocadas em prática, que a aplicação do PEUC esteve associada a diferentes finalidades e, em alguns casos, os municípios se valeram de estratégias espaço-temporais para alcançar os objetivos pretendidos. No entanto, na maior parte dos casos, essa estratégia esteve ausente.

Em Curitiba, o Plano Diretor delimitou a área de incidência do PEUC de forma abrangente, estabelecendo como passíveis de notificação imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas situadas em área urbana, o que correspondia, à época, a todo o território do município. Contudo, a aplicação do instrumento esteve relacionada diretamente à revitalização da área do Projeto Centro Vivo, que mobilizou investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura e restauração (Figura 3).

A mesma lei municipal que estabeleceu incentivos fiscais para a conservação e reforma de imóveis no entorno do Paço Municipal previu a utilização do PEUC, definindo um recorte territorial para a aplicação dos instrumentos:

Os imóveis não edificadas, subutilizadas e com edificações paralisadas ou em ruínas localizados na área definida nesta lei (...) ficam sujeitos aos instrumentos de edificação compulsória e à incidência de alíquotas progressivas no tempo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Progressivo.²⁴

²⁴ Curitiba (2009).

Figura 3 – Curitiba: entorno do Paço Municipal, área prioritária para aplicação do PEUC



Fonte: Faria (2013).

O caso de Curitiba apresenta uma característica singular, pois está explicitamente vinculado a uma estratégia de revitalização urbanística que apresenta entre seus propósitos a dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo.²⁵

Diadema, que apresenta uma das maiores densidades demográficas do país e reduzido estoque ocioso, delimitou, no próprio Plano Diretor, os imóveis passíveis de PEUC. Do conjunto notificável, distribuído por toda a área urbana do município, parte foi gravada como Área Especial de Interesse Social (AEIS) do tipo 1, as AEIS de vazios.²⁶ Contudo, o Plano Diretor não estabeleceu nenhum

²⁵ Faria (2013).

²⁶ Imóveis não edificados, necessários à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) (DIADEMA, 2002).

escalonamento ou priorização para a notificação desses imóveis. No caso de Diadema, os registros sobre a experiência não permitem conhecer a finalidade de aplicação, mas se observa que o município priorizou a aplicação do PEUC em imóveis não utilizados, e não notificou AEIS-1.

Os municípios de Goiânia e Palmas, duas cidades planejadas, contam com expressivo estoque de terrenos vazios em suas áreas urbanas. No caso de Goiânia, o estoque ocioso de pouco mais de 110 mil imóveis, com cerca de 120 milhões de metros quadrados de área no total, está distribuído entre os bairros mais centrais, mas também nos bairros mais afastados em relação à região central (Figura 4), e corresponde a 26,8% da área urbana do município.²⁷

Figura 4 – Goiânia: imagem aérea de bairro com lotes vagos



Fonte: Google Earth (2018).

O Plano Diretor vigente desde 2007 definiu como área de incidência do PEUC e sucedâneos toda a Macrozona Construída (71% do território municipal). A lei específica que regulamentou a aplicação do PEUC previu um escalonamento espaço-temporal para iniciar as notificações, priorizando os imóveis ociosos localizados nos bairros mais centrais (Grupo I – 26 bairros), seguidos pelos bairros mais afastados do centro, localizados no anel intermediário da cidade (Grupo II – 34 bairros).²⁸

²⁷ Informações constantes de relatório técnico produzido para subsidiar a revisão do Plano Diretor do município. O total de vazios urbanos tem como base o Cadastro Imobiliário municipal. Estima-se, no entanto, que 15% desse total estejam edificados, considerando-se que as informações cadastrais se encontram desatualizadas (GOIÂNIA, 2018).

²⁸ A lei específica estabeleceu que os proprietários dos imóveis ociosos (vazios urbanos ou lotes vagos) constantes dos grupos I e II deveriam promover, obrigatoriamente, o seu uso adequado, no prazo de dois e quatro anos, respectivamente. Decorrido esses prazos sem o devido atendimento por parte dos

Segundo informações municipais, a lei específica também definiu uma relação contendo 4.730 lotes prioritários para notificação, sendo 3.460 distribuídos nos bairros do Grupo I, que, juntos, somavam 3,1 milhões de metros quadrados, e 1.270 distribuídos nos bairros do Grupo II, com área total de 1,1 milhão de metros quadrados. No entanto, a priorização prevista na lei específica não foi seguida na aplicação do PEUC: as notificações foram emitidas de uma única vez e, do conjunto de 1.444 imóveis notificados, 172 eram lotes vagos de bairros do Grupo I e 1.372 de bairros do Grupo II.

Já Palmas foi fundada há poucas décadas, após a criação do estado de Tocantins pela Constituição Federal de 1988. A dimensão da área urbana revela-se excessiva diante da capacidade de ocupação do território²⁹ e conta com um universo notificável de cerca de sete milhões de metros quadrados,³⁰ distribuído prioritariamente ao longo do eixo central que estrutura a ocupação do território e, em seu entorno imediato, os eixos secundários (Figura 5). Esses setores foram definidos pelo zoneamento vigente como Área de Ocupação Prioritária e Área de Ocupação Preferencial, respectivamente.³¹

Figura 5 – Palmas: imagem aérea da malha urbana ao longo do eixo central que corta a cidade e concentra os vazios urbanos



Fonte: Google Earth (2018).

proprietários, o município teria até doze meses para identificar os imóveis ociosos e notificar seus proprietários (GOIÂNIA, 2008).

²⁹ Palmas foi projetada para um milhão de habitantes, mas tinha pouco mais de 220 mil habitantes em 2010.

³⁰ Palmas (2015) *apud* Bazolli (2016).

³¹ Áreas de Ocupação Prioritária: têm como objetivo o adensamento com alta densidade e maior coeficiente de aproveitamento do terreno. Áreas de Ocupação Preferencial: têm como objetivo o adensamento de média densidade (CORIOLANO; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013).

O Plano Diretor definiu que a aplicação do PEUC poderia ocorrer “[...] nas Áreas de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial [...], desde que possuam infraestrutura básica”. Essas áreas coincidem com o eixo central e seu entorno e cortam toda a extensão do perímetro urbano do município. A lei específica que regulamentou o PEUC estabeleceu a priorização apenas em relação ao tipo de obrigação: a notificação para edificação compulsória deveria ocorrer em lotes inseridos na porção mais central e infraestruturada da área urbana e que concentra os vazios da cidade, a antiga Área de Urbanização Prioritária.³² No entanto, essa área sozinha engloba mais de dois terços do perímetro de incidência do PEUC. Já para o parcelamento compulsório, a lei específica manteve a orientação contida no Plano Diretor.

Em Santo André, uma das finalidades de aplicação do PEUC foi favorecer a viabilização do Projeto Eixo Tamanduatehy, região com o maior estoque de lotes e glebas vazias e subutilizadas aptas à ocupação na área urbana do município, de forma a induzir a reconversão de uso e a disponibilização de imóveis ociosos nessa porção bem localizada e infraestruturada da cidade³³ (Figura 6). Outra finalidade consistiu na promoção de Habitação de Interesse Social (HIS): os imóveis não edificados ou subutilizados gravados como ZEIS de vazios pelo Plano Diretor vigente integravam o universo notificável no município.

Figura 6 – Santo André: imagem aérea de trecho do Eixo Tamanduatehy



Fonte: Google Earth (2018).

³² Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013).

³³ O Eixo Tamanduatehy é uma área de conformação linear, com mais de 10 quilômetros de extensão, que abrange quadras lideiras ao Rio Tamanduateí, à linha férrea (antiga Ferrovia Santos-Jundiá) e à Avenida dos Estados, um importante eixo viário metropolitano. Essa região foi um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 1970, quando foi impactada pelo processo de reestruturação produtiva, enxugamento das plantas industriais e transferência de parte delas para outras regiões do estado e do país (DENALDI *et al.*, 2015).

A partir de 2005, Santo André iniciou o levantamento do conjunto sujeito ao PEUC em toda a Macrozona Urbana, conforme estabelecido pelo Plano Diretor, e identificou número significativo de imóveis notificáveis: 695 áreas não edificadas ou subutilizadas com pouco mais de sete milhões de metros quadrados no total. Partindo da suposição e expectativa de que o mercado imobiliário regional não conseguiria absorver esse volume de terrenos em um mesmo momento, fosse para parcelamento ou edificação, para o uso residencial ou não residencial, o município entendeu ser mais prudente e adequado distribuir as notificações no tempo, priorizando setores e imóveis de maior interesse, de acordo com a lógica de ocupação do território definida no Plano Diretor.³⁴ Assim, a partir de um diagnóstico detalhado, o universo notificável foi distribuído em três etapas (até 2008, até 2010 e até 2015), por meio da adoção de um escalonamento que combinou zoneamento, área e coeficiente de aproveitamento (CA) mínimo dos imóveis notificáveis, com a priorização dos lotes maiores com menor CA.³⁵

Os critérios adotados possibilitaram que na primeira etapa fosse incluído um número reduzido de imóveis (pouco mais de 14% do total), mas expressivo em termos de área total notificável (cerca de 60%). Além disso, a primeira etapa abrangeu um número significativo de imóveis ociosos na região do Eixo Tamanduatehy,³⁶ além de ZEIS de vazios e dos imóveis com as maiores dívidas de impostos municipais. A experiência em Santo André não avançou, conforme já registrado. No entanto, a aplicação do PEUC nas ZEIS de vazios contribuiu para a formação de banco de terras para a produção de HIS, por meio da viabilização de duas operações de dação em pagamento,³⁷ desenhadas e articuladas no âmbito do atendimento aos proprietários de imóveis notificados.³⁸ Os terrenos recebidos pelo município abrigaram empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida para provisão habitacional necessária à urbanização de assentamentos precários, em áreas bem localizadas e infraestruturadas da cidade.³⁹

São Bernardo do Campo possui reduzido estoque de imóveis ociosos: a área urbana consolidada encontra-se densamente ocupada, e parte dos imóveis não edificados ou subutilizados existentes no município foi gravada pelo Plano Diretor aprovado em 2011 como ZEIS do tipo 2, as ZEIS de vazios. Há grande número de assentamentos precários no município, sendo que um percentual expressivo

³⁴ Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 101).

³⁵ Denaldi *et al.* (2015).

³⁶ No total, 26 lotes com área de 1,6 milhão de metros quadrados (70% da área notificada), sendo pouco mais de 500 mil metros quadrados imóveis gravados como ZEIS de vazios (DENALDI *et al.*, 2015).

³⁷ Operação em que a administração pública recebe uma parte do imóvel para a quitação de débitos. Esse procedimento foi autorizado pela Lei Complementar Federal nº 104, de 10 de janeiro de 2001, e, no caso de Santo André, pela Lei Municipal nº 8.155, de 28 de dezembro de 2000.

³⁸ Denaldi *et al.* (2015).

³⁹ Jesus e Denaldi (2018).

está localizado na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings (APRM-B). Nesse contexto, São Bernardo do Campo previu a aplicação do PEUC “com o objetivo de estimular a plena utilização da propriedade urbana na Macrozona Urbana Consolidada (MUC), de forma a contribuir para a redução da pressão sobre as duas outras macrozonas, onde a função social da propriedade está relacionada à proteção ambiental”.⁴⁰

Após a identificação do conjunto notificável, formado inicialmente por 547 imóveis com pouco mais de seis milhões de metros quadrados, o município também decidiu pela distribuição das notificações no espaço e no tempo, em três etapas (até dezembro de 2013, até julho de 2014 e até dezembro de 2014).⁴¹ O escalonamento proposto teve duas diretrizes principais: (i) priorização por bairro da Macrozona Urbana Consolidada (MUC), em função da localização e do padrão de urbanização; e (ii) priorização das ZEIS-2, que foram todas incluídas na primeira etapa de notificação, dada a relevância da questão habitacional e a perspectiva de que a notificação favoreceria a produção de HIS. Assim, na primeira etapa, além das ZEIS de vazios, foram notificados os imóveis ociosos dos bairros centrais do município; na segunda etapa, os imóveis localizados no anel envoltório dos bairros centrais; e, na terceira e última etapa, os imóveis dos bairros mais periféricos da Macrozona Urbana (Figura 7).

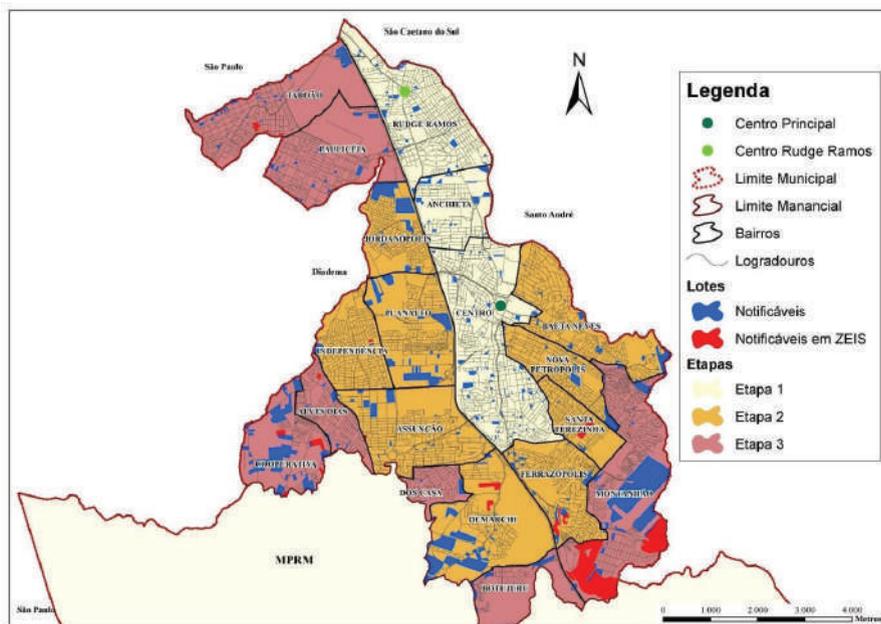
Durante a aplicação do instrumento, foi realizado levantamento complementar de informações sobre os imóveis notificáveis, que resultou na redução do universo a notificar de 547 para 261 imóveis e da área notificável de 6,2 para cerca de 2,5 milhões de metros quadrados no total.⁴² Em pouco mais de três anos, entre 2013 e 2016, São Bernardo do Campo notificou quase 95% da área passível de PEUC identificada no município no período, e as ZEIS de vazios respondiam por 36% desse total.

⁴⁰ Macrozona de Proteção e Recuperação dos Mananciais (MPRM) e Macrozona de Proteção Integral (MPI). A maior parte da população – aproximadamente 75% do total – reside na MUC, cuja área representa pouco mais de 15% do território, enquanto nos restantes 85% (MPRM + MPA) residem os outros 25% da população (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016).

⁴¹ Esses prazos foram revistos posteriormente e estendidos até dezembro de 2016.

⁴² Foram excluídos 286 imóveis da listagem inicial, por diferentes motivos, dentre os quais: imóveis localizados em área de preservação permanente (APP) ou na APRM-B; utilizados como estacionamento ou pátio de empresas ou indústria automobilística; tombados; ocupados por edificações ou atividades não licenciadas ou em fase de “habite-se”; faixa de domínio da Rodovia Anchieta (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016).

Figura 7 – São Bernardo do Campo: etapas de notificação do PEUC



Fonte: Prefeitura de São Bernardo do Campo (2016).

São Paulo, com população de mais de onze milhões de habitantes e déficit habitacional estimado em 474.344 moradias,⁴³ possui 290.317 domicílios vagos.⁴⁴ Parte do estoque ocioso está concentrada na região central, que abriga grande número de imóveis não utilizados. O município também conta com terrenos não edificados e subutilizados distribuídos por todo o perímetro urbano. O PDE/2014 demarcou parte dos imóveis ociosos como ZEIS 2, 3 ou 5, destinadas prioritariamente à produção de HIS. O Plano Diretor vigente definiu ampla área para incidência do PEUC;⁴⁵ contudo, o município editou decreto definindo um recorte espacial prioritário para o início das notificações, abrangendo as ZEIS 2, 3 e 5 e os perímetros da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca. Esse recorte prioritário foi ampliado em dezembro de 2015, após

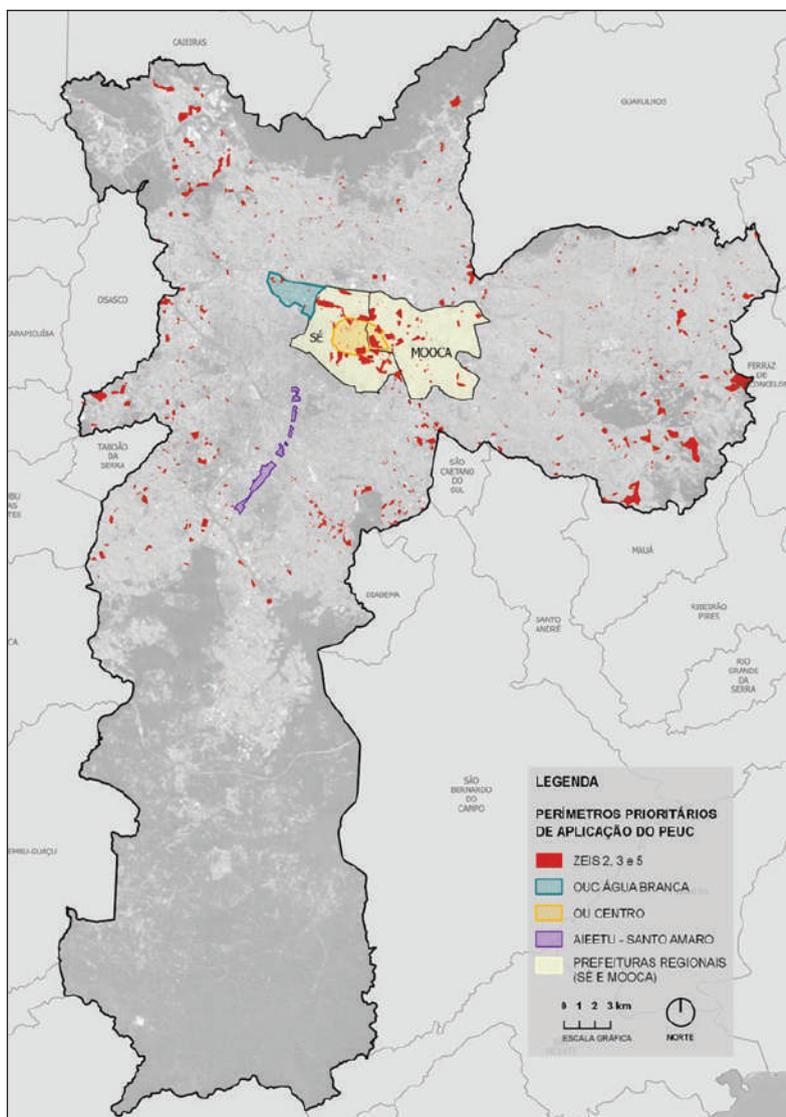
⁴³ São Paulo (2016).

⁴⁴ IBGE (2010).

⁴⁵ 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 vinte mil metros quadrados; 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 (SÃO PAULO, 2014).

consulta ao Conselho Municipal de Política Urbana, com a inclusão dos perímetros das prefeituras regionais da Sé e Mooca, e da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (quando aprovada), além das quadras pertencentes à Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana do corredor de ônibus da Avenida Santo Amaro (Figura 8).⁴⁶

Figura 8 – São Paulo: perímetros prioritários de aplicação do PEUC



Fonte: Brajato (2018).

⁴⁶ Costa (2017).

Diferentemente de Santo André e São Bernardo do Campo, São Paulo não estabeleceu etapas para a distribuição das notificações no tempo. Após a execução de um primeiro piloto, com a notificação de 77 imóveis ainda em 2014, “a ação do DCFSP foi estruturada em blocos de cadastramento, compostos por quantidades variáveis de imóveis, mas contemplando todas as tipologias de lotes nas áreas prioritárias”.⁴⁷ A partir da análise do universo notificado, é possível observar uma estratégia de aplicação dirigida prioritariamente aos imóveis localizados na região central e à liberação de terrenos para produção de HIS.

Maringá, cidade planejada localizada no norte do Paraná, foi implantada por uma companhia urbanizadora inglesa, a partir de 1947. Desde a sua fundação, a manutenção de parâmetros urbanísticos restritivos e o crescimento demográfico constante resultaram na expansão horizontal da cidade na direção dos setores periféricos, deixando para trás vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos não edificados em áreas bem localizadas e infraestruturadas, que se valorizaram e alimentaram o processo de especulação imobiliária. Para enfrentar esse problema, o Plano Diretor aprovado em 2006 previu a aplicação do PEUC nas Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação, em sua totalidade, e em parte da Macrozona Industrial, com os seguintes objetivos: (i) inibir a expansão urbana na direção de áreas não servidas de infraestrutura e nas áreas ambientalmente frágeis; (ii) aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana; e (iii) combater o processo de periferização.

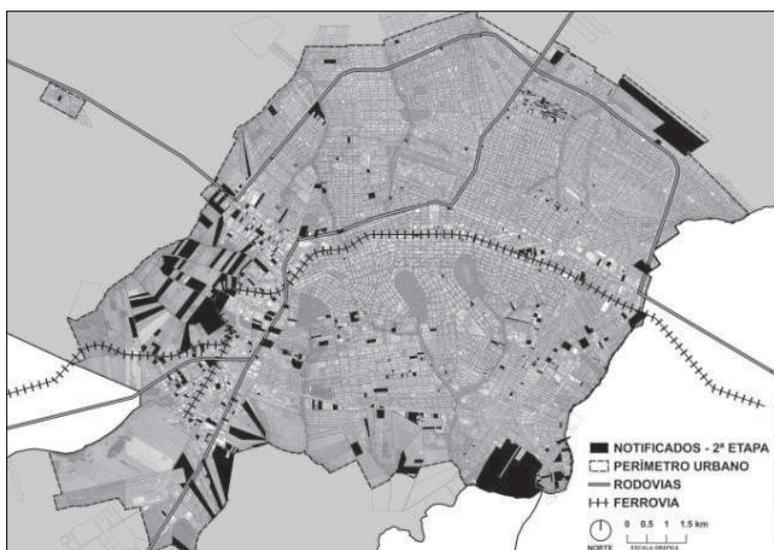
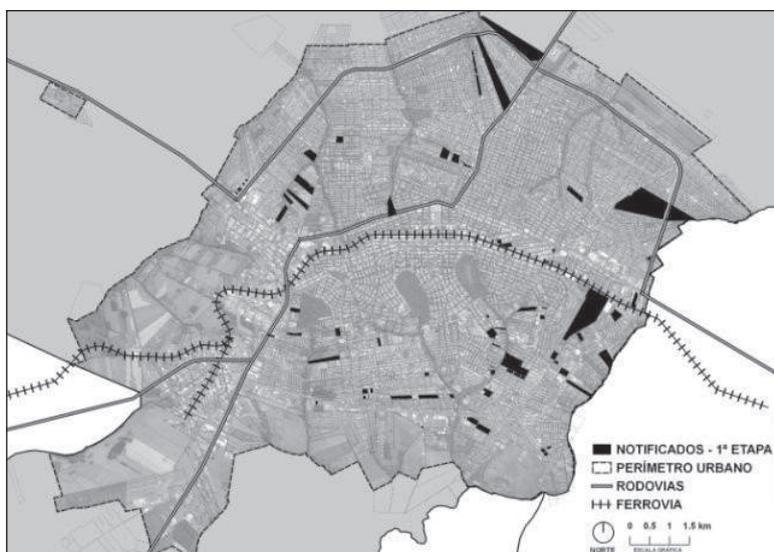
Na primeira etapa de aplicação, ocorrida entre 2009 e 2010 e conduzida pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo, foram notificados 105 imóveis localizados nas Macrozonas de Consolidação e Qualificação, com pouco mais de 4,2 milhões de metros quadrados no total. A finalidade principal foi induzir a disponibilização de grandes vazios urbanos em áreas infraestruturadas, nos anéis centrais e intermediários da cidade, em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e de alto preço da terra urbana (Figura 9a). Observa-se a existência de uma estratégia territorial que orientou a aplicação do PEUC na direção de seus objetivos. Entretanto, a notificação desses vazios se deu concomitantemente à revisão do Plano Diretor aprovado em 2006. Tal revisão, ocorrida em 2010, liberou para ocupação estoque de terra urbana na divisa com o perímetro rural, reservado inicialmente à contenção da expansão da cidade,⁴⁸ e estendeu a incidência do PEUC para essa porção do território, que não apresenta oferta de

⁴⁷ Frota (2017).

⁴⁸ O Plano Diretor aprovado em 2006 delimitou esse estoque de terra urbana como Macrozona Urbana de Contenção (MUCON), que foi transformada em 2010 em Macrozona de Ocupação Imediata, com alteração e equiparação de parâmetros urbanísticos às demais macrozonas da cidade: redução do lote mínimo de dois mil para quatrocentos metros quadrados e aumento do Coeficiente de Aproveitamento de 1,0 para 1,4 (BRAJATO, 2015).

infraestrutura em toda a sua extensão. Na segunda etapa de aplicação do PEUC, ocorrida a partir de 2012 e conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão, já com o Plano Diretor revisado, foram notificados 600 imóveis, com pouco mais de 10 milhões de metros quadrados (Figura 9b). Quase 50% desse total estão localizados na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), antiga Macrozona de Contenção, setor periférico e sem infraestrutura urbana em toda a sua extensão, sendo parte destinada ao uso agrícola.

Figuras 9a e 9b – Maringá: imóveis notificados na 1ª etapa (img. superior) e 2ª etapa (img. inferior)



Fonte: Brajato e Denaldi (2019).

Trata-se de volume expressivo de notificações, não somente em quantidade, mas, sobretudo, em área. Diferentemente da etapa anterior, os imóveis notificados estão distribuídos por todo o perímetro de incidência do PEUC, o que indica ausência de priorização do universo a notificar, isto é, de uma estratégia de escalonamento espaço-temporal das notificações, em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente em relação à sua localização e macrozoneamento incidente. Observa-se que, nessa etapa, a aplicação dos instrumentos assumiu um viés fortemente tributário: a adoção da lógica arrecadatória afastou o PEUC das finalidades de aplicação expressas no Plano Diretor do município.⁴⁹

4 Estratégias de aplicação do PEUC: uma breve síntese

A análise das estratégias de notificação adotadas na aplicação do PEUC revelou que os municípios enfrentaram essa questão de diferentes formas.

A experiência de aplicação do PEUC em Curitiba esteve vinculada a um programa municipal e contou com um recorte espacial em diálogo direto com a estratégia pretendida. No entanto, a reduzida escala de aplicação não permite que o PEUC seja um indutor tanto do adensamento como da recuperação da área central. Em Diadema, a localização do conjunto notificado indica que o PEUC foi aplicado dissociado de uma estratégia espacial. A dispersão no território e a quantidade muito reduzida de imóveis notificados, como em Curitiba, comprometem o alcance do instrumento.

Nos casos de Goiânia e Palmas, verifica-se, a partir da regulamentação, que a utilização dos instrumentos estaria relacionada à finalidade de ordenamento territorial, por meio da priorização da aplicação do PEUC em áreas centrais e intermediárias infraestruturadas.

Em Goiânia, foi possível observar que o escalonamento previsto, complexo e de difícil implementação não enfrentou de forma adequada a questão sobre a priorização do universo a notificar, pois dá margem para a notificação de uma quantidade muito grande de imóveis ao mesmo tempo, isto é, o universo notificável priorizado alcança uma escala que faz com que o instrumento deixe de ser empregado estrategicamente. Como consequência, a notificação de 1.444 imóveis de uma única vez, a maior parte nos anéis intermediários da cidade, sem considerar a capacidade de absorção dessas áreas pelo mercado imobiliário e setor público, em um curto espaço de tempo, contribui para o esvaziamento do instrumento.

Palmas, por sua vez, também definiu um recorte espacial para aplicação do PEUC que abriga um universo notificável muito grande (sete milhões de metros

⁴⁹ Brajato (2015); Brajato e Denaldi (2019).

quadrados). Os limitados estudos que tratam da experiência no município indicam que a estratégia espacial prevista orientou a aplicação dos instrumentos. Contudo, considerando-se as características do município, pode-se supor que o volume de imóveis e área notificados também tende a ser maior do que a capacidade de utilização dos setores público e privado locais, nos prazos previstos pela legislação.

Em Santo André, a experiência contou com uma proposta de distribuição das notificações no espaço e no tempo, isto é, com uma estratégia espaço-temporal, com forte aderência às finalidades pretendidas por meio da aplicação do PEUC: articulação com um projeto urbano e indução à ocupação das ZEIS de vazios. Nota-se, no entanto, que o volume previsto para a primeira etapa de notificações (4,4 milhões de metros quadrados), assim como o universo notificado (2,3 milhões de metros quadrados), alcança números muito expressivos, considerando-se o cenário macroeconômico desfavorável no qual ocorreram as notificações.

Na experiência de São Bernardo do Campo, o Plano Diretor demonstrou forte articulação entre o conceito de função social da propriedade e a delimitação da área de incidência do PEUC, restrita à Macrozona Urbana Consolidada, o que configura uma lógica condizente com a diretriz da política urbana de inibir a ocupação na APRM-B, onde a função social da propriedade está associada à proteção ambiental. A sobreposição do PEUC a todas as ZEIS-2 revela uma estreita articulação entre PEUC e política habitacional, no sentido de estimular a disponibilização de terras para a produção de HIS.⁵⁰ No entanto, São Bernardo do Campo conta com reduzido estoque de imóveis ociosos, que se encontra pulverizado e disperso por toda a área urbana, condição que não favorece o potencial de indução do ordenamento territorial do instrumento. Observa-se também que o município avançou de forma limitada na articulação do instrumento com programas municipais.

Já no caso de São Paulo, o município definiu as áreas prioritárias de incidência do PEUC em diálogo direto com as finalidades de adensamento de perímetros centrais e/ou infraestruturados e de promoção de HIS. No entanto, o recorte adotado implica em alguma dispersão das notificações, seja por meio da aplicação do PEUC nas ZEIS de vazios periféricas ou na área de influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Santo Amaro. Por outro lado, há grande concentração de imóveis notificados na região central da cidade, em consonância com as finalidades de utilização do PEUC. Apesar da expressiva notificação de ZEIS de vazios, a alternância administrativa ocorrida a partir de 2017 resultou no esvaziamento da experiência e comprometeu a articulação do PEUC com os programas de locação social e promoção pública de moradia, que estava prevista no Plano Municipal de Habitação (PMH) encaminhado para o Legislativo no final de 2016.⁵¹

⁵⁰ Denaldi *et al.* (2015).

⁵¹ Até setembro de 2018, o PMH não tinha sido aprovado (BRAJATO, 2018).

A experiência em Maringá, na primeira etapa, contou com uma estratégia espacial voltada ao adensamento de setores centrais e infraestruturados da cidade. Porém, a revisão do Plano Diretor, ocorrida concomitantemente à aplicação do PEUC, além de incentivar a ocupação da Macrozona de Ocupação Imediata, introduziu dispositivos que passaram a permitir a utilização da terra rural para fins urbanos. Tais alterações abriram novas frentes e dispersaram a atuação do setor imobiliário local também em direção a áreas periféricas e à zona rural do município, efeitos contrários aos objetivos previstos para o PEUC, comprometendo seu alcance. Já na segunda etapa, quando o instrumento assume um viés fortemente tributário, a ausência de uma estratégia espaço-temporal, associada a um volume muito grande de imóveis e áreas notificados distribuído por toda a área urbana, fez o PEUC perder seu potencial de ordenar o uso e a ocupação do solo e de orientar a ocupação de setores prioritários. Conclui-se, ainda, que o município notificou um volume de áreas maior do que a demanda local e até mesmo regional, o que tende a inviabilizar o uso do conjunto de imóveis notificados nos prazos exigidos por lei.⁵²

5 Considerações finais

O PEUC, a partir de sua regulamentação federal, teria a finalidade de fazer com que a propriedade privada se submetesse à ordem pública e à função social. Nesse sentido, as áreas urbanas sujeitas ao PEUC deveriam ser estrategicamente definidas segundo a lógica de ordenação do território e em diálogo direto com o conceito de função social da propriedade estabelecidos nos planos diretores municipais. Parte-se do pressuposto de que a aplicação do PEUC deveria ser precedida de uma análise do universo notificável a fim de se estabelecer uma priorização de áreas a notificar que considerasse a viabilidade de sua utilização em determinado período de tempo. Isso significa dizer, em outras palavras, que não basta aplicar os instrumentos considerando apenas o zoneamento definido no Plano Diretor ou legislação complementar: é necessário estabelecer uma estratégia espaço-temporal de notificação, assim como articular a aplicação do PEUC com outros instrumentos e projetos urbanos e/ou habitacionais.

O Estatuto da Cidade definiu que os planos diretores devem delimitar as áreas de incidência do PEUC e sucedâneos, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, e não há disposições, em nível federal, sobre a priorização do universo de imóveis a ser notificado em relação ao conjunto total notificável. Entretanto, foi possível notar que vários planos diretores definiram que

⁵² Brajato (2015).

o PEUC incidiria em toda a área urbana do município, e as experiências de aplicação apontaram que esse regramento é insuficiente para garantir que o instrumento cumpra sua finalidade. Em alguns casos, como Santo André e São Bernardo do Campo, onde houve um levantamento e diagnóstico detalhado do universo notificável, anterior ao início da aplicação, os municípios se valeram do escalonamento das notificações no espaço e no tempo, ainda que com limitações, para enfrentar essa questão. Por outro lado, no caso da segunda etapa de aplicação do PEUC em Maringá, onde não houve uma análise urbanística para conhecimento prévio do universo notificável, a incidência do PEUC em toda a área urbana acabou respaldando o viés tributário assumido pela experiência. Em resumo, os casos analisados revelaram a importância de os planos diretores determinarem, no mínimo, uma estratégia espaço-temporal de aplicação ou, ao menos, perímetros prioritários de aplicação, de toda a área de incidência do PEUC, a partir de objetivos mais específicos. A definição dessa estratégia requer uma leitura do território que contemple a análise do meio físico, do cenário macroeconômico e da dinâmica imobiliária local, assim como das alternativas de fomento disponíveis (crédito e financiamento), sendo fundamental para que o estoque notificado guarde alguma correspondência com a viabilidade de sua utilização em determinado período de tempo. Um desafio ainda maior é definir, a partir da leitura do território, o universo a ser notificado em diálogo direto com as estratégias de ordenamento do solo e demanda futura para a utilização de imóveis vazios e subutilizados.

Em relação às experiências estudadas, identificaram-se: (i) casos em que o município notificou quantidade inexpressiva de áreas, como em Curitiba e Diadema, e que, portanto, o instrumento não desempenha o papel de ordenador do território, ou seja, o PEUC perde seu potencial para alcançar as finalidades previstas; (ii) casos em que o município previu a notificação ou notificou expressivo número de áreas, e não definiu escalonamento ou priorização, como em Maringá, ou previu um escalonamento ou um recorte espacial, mas de forma inadequada, como em Goiânia ou Palmas; nesses casos, é possível afirmar que o volume notificado tende a ser maior do que a capacidade de utilização pelo setor público ou privado e que a ausência de uma estratégia espaço-temporal compromete o ordenamento territorial; e (iii) casos com universo priorizado e adoção de escalonamento, mas que, mesmo assim, o volume notificado e o período de escalonamento podem não ser compatíveis com os prazos de utilização ou, ainda, não estão suficientemente articulados com projetos urbanos ou habitacionais, como em Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo. Nesses três casos, no entanto, é importante destacar como aspecto positivo a sobreposição do PEUC com as ZEIS de vazios: a combinação de um zoneamento restritivo com a obrigação de utilizar em determinado prazo pode contribuir para ampliar a oferta de terrenos e imóveis para a produção de HIS.

Com base nas experiências colocadas em prática, pergunta-se: o que deveria constar do Plano Diretor ou legislação específica sobre a área de incidência do PEUC e a estratégia espaço-temporal a ser adotada? Por um lado, as experiências revelaram que estabelecer (apenas) que o PEUC pode ser aplicado em toda a extensão do perímetro urbano é uma regra ampla demais, que, se executada, pode invalidar a aplicação do instrumento ou comprometer seus resultados e credibilidade. Por outro lado, como definir a estratégia espaço-temporal considerando a complexidade envolvida e a dificuldade de se produzir “leituras confiáveis” para a priorização do universo a ser notificado? Partindo-se da suposição de que a definição dessa estratégia no âmbito do Plano Diretor poderia dificultar as adequações da aplicação do instrumento em função de mudanças de conjuntura, uma possibilidade seria seguir os procedimentos adotados por São Bernardo do Campo e São Paulo: definir a estratégia urbanística ou o recorte espacial, os objetivos específicos, os critérios e condicionantes no âmbito da legislação municipal, e remeter para outro tipo de norma, como os decretos regulamentadores, o universo a ser notificado, prioritariamente ou de forma escalonada, por meio de sua distribuição no tempo, se for o caso. Entretanto, cabe lembrar que, ao delegar para o Poder Executivo a decisão das regras para a aplicação dos instrumentos, é importante que seja garantido o controle social; portanto, o mais adequado seria debater e aprovar os decretos municipais em instâncias deliberativas, como os Conselhos das Cidades ou de Desenvolvimento Urbano. Seja qual for a estratégia normativa adotada, faz-se necessário estruturar um sistema de informação e acompanhar os efeitos da aplicação do instrumento, assim como ampliar o conhecimento sobre as estratégias dos agentes que produzem o espaço e, em especial, dos produtores imobiliários.

Conclui-se que o tema da estratégia espaço-temporal de aplicação do PEUC foi pouco debatido e precisa ser aprofundado. Ainda, a definição do universo de áreas notificáveis, sua espacialização e sua distribuição no tempo podem comprometer o alcance e a efetividade do PEUC, e os resultados ou os efeitos de sua aplicação podem ser inócuos ou contrários às finalidades para as quais foi concebido.

The application of CSBU: notes on the spatial-temporal strategy behind the instrument's notification

Abstract: This paper contributes to the debate on the outreach of Compulsory Subdivision, Building and Utilization (CSBU) of land and progressive property taxes over time when these instruments are effectively applied. As such, the paper is focussed on issues of effectiveness, that is, the spatial-temporal strategy behind the instrument's notification. The starting assumption is that, whatever its goals, the implementation of CSBU should be embedded within an urban strategy that establishes a direct dialogue with the guidelines and the objectives of local urban policies as well as the concept of the social function of urban property as established in the Master Plan, aimed at the definition of the universe to be notified within the overall stock of existing properties that can be notified in the municipality.

On the basis of an analysis of eight experiences where the CSBU was effectively used in the country, our aim was to understand the territorial logic that was driving the implementation of the instruments, to identify the limits of existing strategies and to explore issues related to the regulation of CSBU. The experiences reveal that the theme of spatial-temporal strategy has hardly been debated. Moreover, the definition of the universe of notified areas, their spatial representation and distribution over time can compromise the outreach of the instrument and its results. Or, alternatively, the impacts associated with the instrument's implementation might prove either ineffective or contrary to the goals it was expected to achieve.

Keywords: Compulsory Subdivision, Building or Utilization of land (CSBU). Urban planning. The Statute City. Social Function of Urban Property. Master Plan.

Referências

BAZOLLI, J. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): Avaliação e Resultados da Aplicação em Palmas - TO. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1.254-1.276, 2016.

BOSSI, W. M. *Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os planos diretores* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

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

BRAJATO, D. *Uma análise sobre três experiências de aplicação do PEUC*: Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo. Trabalho Programado. Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

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

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

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

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

COSTA, R. C. da S. Aplicação do IPTU progressivo em Palmas como medida coercitiva a promover o adensamento urbano. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 15 nov. 2018. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.591439&seo=1>.

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

DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vAOP, nAOP, 2017.

- GOIÂNIA. *Eixo de Ordenamento Territorial: Diagnóstico*. Goiânia, 2018.
- FARIA, J. R. V. de. *Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico*. Anais Encontro Nacional da ANPUR, XV ENANPUR, Recife, v. 15, 2013.
- FROTA, H. B. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. In: VIEIRA, B. S. (Org.). *Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>.
- JESUS, P. M. de; DENALDI R. *Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo)*. *Eure*, v. 44, n. 132, p. 91-111, 2018.
- KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades*. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) *Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Relatório de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo*: São Bernardo do Campo, 2013-2016. São Bernardo do Campo, 2016.
- SÃO PAULO. *Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo*. Relatório Anual - 2018. São Paulo, 2018.
- SAULE JÚNIOR, N. *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.
- Legislação consultada
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF.
- CURITIBA. *Lei Complementar nº 74, de 16 de dezembro de 2009*. Cria incentivos fiscais para recuperação de edificações e dinamização da área do entorno do Paço Municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2009/8/74/lei-complementar-n-74-2009-cria-incentivos-fiscais-para-recuperacao-de-edificacoes-e-dinamizacao-da-area-do-entorno-do-paco-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 maio 2018.

DIADEMA. *Lei Complementar nº 161, de 02 de agosto de 2002*. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/d/diadema/lei-complementar/2002/16/161/lei-complementar-n-161-2002-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-diadema-estabelecendo-as-diretrizes-gerais-da-politica-municipal-de-desenvolvimento-urbano-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 maio 2018.

GOIÂNIA. *Lei Complementar nº 181, de 01 de outubro de 2008*. Dispõe sobre Solo Urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado em regulamentação ao art. 135 da Lei 171/2007 – Plano Diretor, altera as Leis Complementares n. 5.040/75 – Código Tributário Municipal, 171/2007 – Plano Diretor de Goiânia, e, 177/2008 – Código de Obras e dá outras providências. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lc_20081001_000000181.html. Acesso em: 25 maio 2018.

SÃO PAULO. *Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, ano 59, número 140, 01 de agosto de 2014.

SÃO PAULO. *Projeto de Lei 619/16* [Plano Municipal de Habitação]. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 25 maio 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 179-208, jul./dez. 2018.
