

P

ARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS: UM INSTRUMENTO (AINDA) EM CONSTRUÇÃO

RESUMO

Este trabalho trata da aplicação do instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, visando exigir dos proprietários o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. Aborda os marcos da Constituição Federal e do *Estatuto da cidade* (Lei Federal n. 10.257/01) que regram o referido instrumento. Apresenta o caso de Santo André, município da região metropolitana de São Paulo, que iniciou a notificação de áreas vazias e subutilizadas em 2006 e, para tanto, estabeleceu específicos critérios e procedimentos na regulamentação e aplicação do instrumento. Até o final de 2008, haviam sido notificados os proprietários de cerca de 26% do total selecionado, sendo, destes, aproximadamente 65% localizados no Eixo Tamanduateí. O regime de monitoramento aplicado no período de 2006 a 2008 permitiu identificar entraves como a questão da segurança jurídica, as dificuldades relacionadas com as questões de titularidade e averbação, a governabilidade dos atores locais e dificuldades como a combinação da obrigação de parcelar e edificar com zoneamentos restritivos. A experiência também permite debater a fragilidade do pacto construído para aplicação do instrumento no período de elaboração e aprovação do plano diretor, bem como inferir diversas questões que podem ser comuns à política urbana de qualquer outro município o qual venha a lançar mão do instrumento.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento urbano, direito urbanístico, plano diretor, política urbana, gestão urbana.

DIVISIÓN EN PARCELAS, EDIFICACIÓN Y UTILIZACIÓN OBLIGATORIOS: UN INSTRUMENTO (AÚN) EN CONSTRUCCIÓN

pós- | 035

RESUMEN

Este trabajo trata de la aplicación del instrumento de División en Parcelas, Edificación y Utilización Obligatorios – PEUC, a fin de exigir de los propietarios el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria urbana. Aborda los marcos de la Constitución Federal y el *Estatuto de la ciudad* (Ley Federal n. 10.257/01), que regulan dicho instrumento. Presenta el caso de Santo André, municipio de la región metropolitana de São Paulo, que há iniciado la notificación de áreas vacantes y subutilizadas en 2006, y para eso ha establecido criterios y procedimientos específicos en la reglamentación y aplicación del instrumento. Hasta fines de 2008 habían sido notificados los propietarios de cerca de 26% del total seleccionado, y de ellos aproximadamente 65% están localizados en el entorno del río Tamanduateí. El régimen de monitoreo aplicado en el período de 2006 a 2008 há permitido identificar algunas barreras, tales como la cuestión de la seguridad jurídica, las dificultades relacionadas con las cuestiones de propiedad y registro, la governabilidad de los actores locales, y dificultades tales como la combinación entre la obligación de parcelar y edificar, y la zonificación restrictiva. La experiencia también permite discutir la fragilidad del pacto establecido para la aplicación del instrumento en el período de elaboración y aprobación del Plan Director, así como inferir diversas cuestiones que puede tener em común la política urbana de cualquier otro municipio que utilice el instrumento.

PALABRAS CLAVE

Planificación urbana, derecho urbanístico, plan director, política urbana, gestión urbana

COMPULSORY SUBDIVISION, CONSTRUCTION, AND UTILIZATION OF LAND: AN INSTRUMENT (STILL) UNDER CONSTRUCTION

ABSTRACT

This paper analyzes the application of the compulsory subdivision, construction, and utilization of land, which requires owners to comply with the social function of urban properties. The article discusses the structural regulatory framework under the Brazilian Federal Constitution and the *City act* (Federal Law n. 10257/01) governing this legislation, as well as the specific case of Santo André, a municipality in the São Paulo metropolitan region. In 2006, Santo André began to notify owners of vacant and underutilized land, using specific criteria and procedures in the regulation and application of the above legislation. By the end of 2008, nearly 26 percent of the owners of all selected properties were notified, with about 65 percent located in the area of the Tamanduateí Axis. The monitoring process that took place from 2006 to 2008 identified several hurdles in the application of this instrument, such as legal, title, and record issues, the governability of local stakeholders, and difficulties in combining requirements such as subdividing and building in restricted-zoning areas. The Santo André experience also provides material for discussion of the frailness of the pact built to apply this instrument during the preparation and approval phases of the city's master plan as well as for understanding several issues that might be common to the urban policies of cities opting to use this legislation.

KEY WORDS

Urban planning, urban laws, master plan, urban policy, urban management.

INTRODUÇÃO

Cerca de 80 % da população brasileira moram em áreas urbanas. O crescimento da população foi acompanhado do agravamento dos problemas urbanos e ambientais, assim como das desigualdades socioespaciais. A precariedade das condições de habitação de grande parcela da população é uma expressão dessa desigualdade. O estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano*, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap para o Ministério das Cidades, apontou que existem cerca três milhões de domicílios em favelas (assentamentos precários e setores subnormais) no Brasil.

A favela (assentamento precário), assim como os loteamentos clandestinos e cortiços, é alternativa encontrada pela população excluída do mercado imobiliário legal. Essa população é levada a ocupar as áreas desprezadas pelo mercado ou onde a construção é vedada, como áreas lindéiras a rios e córregos, reservas de loteamentos para uso institucional ou área verde, ou ainda de grande importância ambiental, como as APRMs (Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais), florestas e mangues¹. Para Maricato (2001, p. 39), “*O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente*”.

Enquanto perímetros urbanos são criados e áreas de interesse ambiental são ocupadas, persistem, na maioria das cidades, áreas vazias e subutilizadas. Grande parte das cidades brasileiras apresenta, em seu perímetro urbano, espaços vazios, contíguos ou não, e não cumprem função social, ainda que ambiental (mata nativa, por exemplo) ou econômica (agricultura urbana, dentre outras), por vezes com porcentuais elevadíssimos em relação ao solo urbano verdadeiramente edificado. A maioria desses “vazios urbanos” – glebas, mas também lotes de grandes dimensões – é reserva especulativa.

O adensamento desse perímetro urbano, quando dotado de infra-estrutura adequada, é mecanismo estratégico para preservar ou recuperar o meio ambiente e diminuir as desigualdades socioespaciais. Para tanto, a legislação urbanística deveria possibilitar a ampliação da oferta de terra urbanizada em seus limites e inibir a retenção especulativa de terrenos. Entretanto, no contexto histórico brasileiro, a legislação foi instrumento da construção de cidades desiguais. Os planos e leis passaram ao largo da “cidade real” e ignoraram as condições e necessidades da grande maioria da população. Villaça (1999) aponta: o planejamento urbano, na figura do plano diretor, acabou contendo uma forte carga ideológica, e, no Brasil, os planos diretores não são aplicados, restringindo-se ao discurso. Assim, os instrumentos urbanísticos serviram aos interesses da classe dominante e do mercado imobiliário².

(1) Maricato (2001) aponta que a “favelização” das cidades está relacionada com as características exclusivas do mercado imobiliário formal e com a “urbanização desigual” da metrópole, relacionada com as características históricas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, identificadas como “desenvolvimento desigual e combinado”.

(2) Sobre o tema legislação, arbitrariedade e segregação ver Maricato (1996, 2001).

(3) Ferreira (2009, p. 12) lembra que as cidades brasileiras refletem, espacialmente, os desajustes históricos e estruturais da sociedade relacionados às formas peculiares de formação nacional dependente e do subdesenvolvimento.

(4) A pesquisa realizada por meio de convênio firmado entre o Ministério das Cidades (Secretaria de Programas Urbanos) e o Conselho Nacional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea, apontou que o PEUC, até agosto de 2007, foi previsto por cerca de 62% dos planos diretores aprovados ou em fase de discussão (naquele momento) nas câmaras de vereadores em cada município obrigado a aprová-lo. A referida pesquisa não trata da aplicação do instrumento e aponta que propostas como “limitar a expansão urbana”, “combater os vazios urbanos” e “aumentar a oferta de terras”, três dos principais problemas a serem combatidos com o uso do PEUC, são preocupação de não mais de 16,6% desses municípios.

A Constituição de 1988 e o *Estatuto da cidade* (Lei n. 10.257/2001) abriram a expectativa de mudanças no rumo das políticas urbanas e práticas de gestão. O aprimoramento do arcabouço jurídico cria condições para incorporar a função social da propriedade urbana na legislação e no planejamento urbano. Surge a expectativa de um novo rumo para políticas urbanas, mas também indagações relacionadas ao seu real potencial de impulsionar mudanças no quadro da formação brasileira desigual³.

Um dos principais instrumentos previstos no *Estatuto da Cidade* para fazer cumprir a função social da propriedade imóvel urbana é o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios). Segundo critérios estabelecidos no plano diretor, ou legislação complementar, o município pode notificar o proprietário de terrenos vazios e subutilizados para apresentação de proposta de utilização em determinado tempo. Caso ele não cumpra os prazos de apresentação de projetos e execução de obras, aplica-se o IPTU progressivo no tempo, instrumento tributário que trata do aumento da alíquota, ano a ano, pelo prazo de cinco anos consecutivos. Por fim, permanecendo inerte o proprietário, é possível a desapropriação com o pagamento de títulos da dívida pública.

A aplicação dos princípios e instrumentos previstos no *Estatuto* dependem de sua incorporação aos planos diretores (revisão ou elaboração). Podem ganhar contornos variados dependendo das políticas municipais, correlação de forças no âmbito municipal, das diversas interpretações de conceitos e das possibilidades de aplicação pelo poder executivo local.

Está presente, no discurso oficial de diversos governos municipais, a defesa desses instrumentos. Muitos planos diretores elaborados ou aprovados previram a aplicação de instrumentos como PEUC, mas poucos, de fato, iniciaram sua aplicação. São, ainda, esparsos os estudos e mesmo as notas ou remissões à implantação do instrumento⁴.

Isso dificulta aprofundar o estudo e pesquisa sobre os potenciais e limitações de sua aplicação. Podemos afirmar que, ainda, conhecemos pouco sobre as possibilidades de sua aplicação, metodologia, resultados, limitações jurídicas. O registro da experiência de Santo André, embora recente e interrompida, torna-se importante em função de seu pioneirismo e contribui com o debate sobre a aplicação dos instrumentos previstos no *Estatuto da cidade*.

O ESTATUTO DA CIDADE E O PEUC

O instrumento denominado PEUC possui estreita relação com o princípio da função social da propriedade imóvel urbana, e, nesse contexto, deve ser considerado, regulado e implementado. Isso não significa que cumprir a função social da propriedade imóvel urbana seja apenas parcelar, edificar ou atribuir-lhe um uso, mas sim a subutilização (em sentido amplo) afronta, de maneira especialmente grave, o princípio e sua concretização.

O PEUC e seus sucedâneos – o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos – estão constituídos como regra pela Constituição Federal, artigo 182, parágrafo 4º. Entretanto, na prática, tanto a lei nacional destinada a veicular normas gerais de política urbana quanto a lei federal, destinada a conceder eficácia plena ao

instrumento do parcelamento, edificação e uso compulsórios só vigoram a partir da edição da Lei n. 10.257/2001, o *Estatuto da cidade*.

O *Estatuto*, em seus artigos 5º e 6º, estabelece prazos, condições e garantias para que o município exija o cumprimento da função social daqueles imóveis não-edificados, subutilizados ou não-utilizados. E faz isso de maneira sucinta, como convém a uma norma geral, uniformizando aquilo que é comum às administrações locais, mas deixando para a legislação municipal (plano diretor à frente) a tarefa de definir concretamente as situações de cabimento. Assim, se a definição de não-edificado é meramente gramatical (terreno sem qualquer construção), a condição de subutilizado será estabelecida a partir de critérios locais, os quais, inclusive, podem variar para cada região do perímetro urbano de cada município. Por outro lado, a não-utilização⁵ fica a inteiro critério da legislação municipal, dentro de certa margem de razoabilidade.

Embora repetindo a referência à “lei específica” como veículo do instrumento, a exemplo do que consta no próprio artigo 182 da Constituição Federal, ela deve ser lida como “lei” em seu sentido substancial, e não material. Em outras palavras, é preciso respeitar-se o princípio da legalidade no estabelecimento da obrigação, fazendo os elementos principais, que permitam definir sentido e alcance da norma, estarem submetidos ao processo legislativo, nesse caso, da Câmara de Vereadores. Nada obsta, portanto, tais definições estarem todas contidas no próprio plano diretor, o que tornaria, a partir de sua promulgação, auto-aplicável, no contexto local, a exigibilidade de conceder-se, ao solo urbano, um uso (CEPAM, 2006).

Vale ressaltar que não se pode considerar correta a interpretação de a adoção do PEUC ser uma faculdade. Aparentemente, e por uma interpretação unicamente gramatical, a adoção do PEUC representaria uma “faculdade”, cabendo a cada município, no âmbito de seu plano diretor e respectiva legislação urbanística, exercer uma opção, para fazê-lo ou não. Por um lado, dar ao imóvel urbano uma função social é condição de legitimidade da propriedade. Por outro lado, esse imóvel deve conter um uso que “atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor” (conforme o § 2º do artigo 182 da CF). O exercício da autonomia municipal se expressa por um poder-dever, significando que, dado um poder, ele, obrigatoriamente, deve ser exercido, quando necessário, em especial se relacionado à concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, se presentes as condições objetivas, vale dizer, os efeitos perniciosos da retenção especulativa, tal “faculdade”, portanto, implica apenas em definir elementos específicos de cada município – dimensões dos terrenos obrigados à edificação ou parcelamento, localização, procedimentos, etc.–, buscando modular o uso do instrumento a fim de ele atingir seu propósito, e não negá-lo.

Por fim, e reforçando a idéia de estabelecimento do PEUC como dever, e não faculdade em sentido estrito, o artigo 42, inciso I, do *Estatuto*, determina que, do conteúdo mínimo do plano diretor deva constar a delimitação das áreas urbanas às quais poderão ser aplicados o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, obrigatoriamente considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização. Determina, assim, que a exigibilidade do PEUC dialogue com as peculiaridades e características do processo de urbanização de cada município e região⁶.

(5) Anote-se a posição de Victor Carvalho Pinto (*Estatuto da cidade comentado*, p. 132 e segs.), no sentido que, na verdade, a “não-utilização” seria gênero, do qual “não-parcelamento” e “não-edificação” seriam espécies. Apenas essas duas últimas situações, portanto, seriam passíveis de regulação pelos municípios.

(6) A Lei Federal n. 11.977/09, recém-promulgada, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, voltado ao provimento habitacional, mas também à regularização fundiária sustentável, aponta alguns dos critérios para definição dos beneficiários, dentre eles “a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade” (artigo 3º, inciso III). Porém, não há notícias, até o momento, de regulamentação desse princípio, em qualquer um dos diplomas normativos (decretos, portarias, resoluções, etc.) que decorrem da citada Lei n. 11.977.

PEUC: O CASO DE SANTO ANDRÉ

O PEUC foi instituído no município de Santo André pelo Plano Diretor Participativo (Lei n. 8.696, de 17 de dezembro de 2004), o qual estabeleceu os princípios e instrumentos da política urbana. Esse plano dividiu o território em duas macrozonas: a Urbana, correspondendo à porção urbanizada, e a de Proteção Ambiental, correspondendo às áreas de proteção e recuperação de mananciais (APRM). A Macrozona Urbana, por sua vez, subdivide-se em quatro zonas: Qualificação Urbana, Recuperação Urbana, Reestruturação Urbana e a Zona Exclusivamente Industrial.

A Zona de Qualificação Urbana – ZQU se caracteriza por ter a infra-estrutura consolidada. A Zona de Recuperação Urbana – ZREU corresponde à porção sul da Macrozona Urbana e apresenta uso predominantemente residencial, com alta densidade populacional, carência de infra-estrutura e equipamentos públicos e alta incidência de loteamentos irregulares e núcleos de favelas.

A Zona de Reestruturação Urbana – ZRU corresponde ao eixo da avenida dos Estados, rio Tamanduateí e a antiga Estrada de Ferro Santos-Jundiaí e quadras lindeiras, cortando a Macrozona Urbana no sentido NO-SE, correspondendo, em linhas gerais, ao denominado “Eixo Tamanduateí”. Caracteriza-se pela presença de grandes áreas, parte considerável delas subutilizadas, não-utilizadas e mesmo não-edificadas.

O Plano Diretor Participativo definiu que o PEUC deve ser aplicado sobre “solo urbano não-edificado” existente no perímetro urbano. Definiu ainda como “solo urbano não-edificado” aqueles terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado for igual a zero. Por outro lado, conceituou como “solo urbano subutilizado” os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana e com o coeficiente de aproveitamento menor que o mínimo definido para a zona onde se situam – CA mínimo de 0.20 para as Zonas de Qualificação (ZQ) e de Recuperação Urbana (ZREU) e de 0.40 para a Zona de Reestruturação Urbana (ZRU). Por fim, determinou que seria considerado “solo urbano não-utilizado” todo tipo de edificação comprovadamente desocupada há mais de dois anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.

Repetindo a fórmula do *Estatuto da cidade*, o plano estipula o prazo de um ano, a partir da notificação, para que o proprietário apresente um projeto de edificação, e, de dois anos, a partir da aprovação daquele projeto, para iniciar as obras respectivas. Também admite, no caso dos empreendimentos de grande porte, a execução por etapas. O Plano Diretor Participativo estabelece, ainda, que ficam excluídos dessa obrigação os terrenos (a) utilizados para instalação de atividades econômicas as quais não necessitem de edificações para exercer suas finalidades; (b) que exerçam função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente; (c) de interesse do patrimônio cultural ou ambiental; (d) ocupados por clubes ou associações de classe; e, por fim (e) de propriedade de cooperativas habitacionais.

O Decreto n. 15.379, de 16 de maio de 2006, regulamentou os artigos 116 e 117 do Plano Diretor, identificando hipóteses de atividades econômicas que não necessitam de edificação (dutos, linhas de transmissão, atividades acessórias como

estacionamentos, etc.). Determinou os critérios para a identificação de áreas de interesse ambiental que seriam excluídos da notificação, além de outros procedimentos necessários a tornar exigível a obrigação de parcelar ou edificar os imóveis abrangidos pelo instrumento.

Procedimento de identificação e notificação dos proprietários⁷

A primeira etapa consistiu na elaboração de listagem de imóveis situados na Macrozona Urbana, enquadrados nos critérios estabelecidos no artigo 116 do Plano Diretor Participativo, combinada com a regulamentação dada pelo Decreto n. 15.379/2006⁸.

As informações necessárias à elaboração da listagem foram extraídas do Banco de Dados do Município – BDM, no qual constam as áreas construídas (licenciadas ou objeto de cadastramento para fins tributários) dos imóveis, o que possibilitou o cálculo do coeficiente de aproveitamento efetivamente implantado em cada um e, consequentemente, o enquadramento na condição de passíveis de exigibilidade quanto ao parcelamento ou edificação compulsórios.

Para aferir a situação individual dos imóveis, foi instaurado um processo administrativo versando, respectivamente, sobre cada um deles. Assim, todas as informações já existentes as quais pudesse fornecer um quadro acerca de sua situação (ou enquadramento nos critérios excludentes adotados pelo Plano Diretor, ou ocupação já identificada, mas não licenciada, como os núcleos de favelas declarados como ZEIS) foram coligidas a fim de compor o quadro final daqueles proprietários que seriam, efetivamente, notificados.

Considerando que a análise sistemática do artigo 5º do *Estatuto da cidade* não exige o licenciamento como critério de aferir a não-edificação⁹, optou-se por vistoriar e identificar em campo as situações de subutilização e utilização de grande parte dos lotes.

O levantamento realizado (BDM e vistoria) apontou que, no município, existiam 885 lotes (ou glebas) maiores de 1.000 m², resultando em cerca de 11 milhões de m². Dentre estes, 245 lotes (ou glebas), somando aproximadamente 4,5 milhões de m² e correspondendo a 41% desse total, deveriam ser excluídos por se enquadrarem como áreas não-notificáveis de acordo com o plano e o decreto.

Como mencionado, as características das áreas notificáveis se diferenciam de uma zona para outra. Assim, a Zona de Qualificação Urbana concentrava um número maior de vazios, porém, em sua maioria, com área menor de 5.000 m². Por outro lado, nas zonas de Recuperação Urbana e de Reestruturação Urbana (esta com quase 50% do total de área não-edificada) se encontravam a maioria dos grandes vazios urbanos (áreas com mais de 20 mil m²). Cabe ressaltar que apenas 31 lotes notificáveis, ou 4,46% do total, correspondiam a 57% do volume de áreas subutilizadas ou não-edificadas.

Considerou-se que o mercado imobiliário regional não conseguiria absorver, em um mesmo momento, esse volume de terrenos, fosse para parcelamento ou edificação, fosse para o uso residencial ou não-residencial. Entendeu-se, então, como mais prudente e adequado, o escalonamento no tempo das notificações.

Para estabelecer tal escalonamento, as áreas notificáveis foram agrupadas por zona, tamanho e coeficiente de aproveitamento. Optou-se por iniciar a notificação em toda a Macrozona Urbana e por priorizar as glebas maiores e com coeficiente menor de aproveitamento, levando, também, em consideração, as características das zonas.

(7) Dados fornecidos pela prefeitura de Santo André em setembro de 2008.

(8) Como se depreende, a aplicação se deu, inicialmente, pelos imóveis não-edificados e subutilizados, postergando a exigibilidade em relação àqueles não-utilizados, em relação aos quais há necessidade de outros elementos, em especial a formação de bancos de dados próprios, diligências, importação de informações de concessionárias de serviços públicos, etc.

(9) Essa possibilidade constava no *Estatuto* como aprovado pelo Congresso Nacional, mas foi vetada pelo então presidente da República.

Definiu-se, assim, três etapas de notificações, em que todas as áreas deveriam ser notificadas até 2015, período a coincidir com a revisão do Plano Diretor Participativo, dez anos após sua aprovação –, momento, portanto, em que a eficácia do instrumento será, obrigatoriamente, objeto de análise do conjunto da sociedade local.

Na primeira etapa seriam notificados 80 lotes, correspondendo a 57% dos vazios até 2008. Vale ressaltar que 21 lotes que correspondem a 43,25% do total da área notificável na primeira etapa estavam localizados na área do Eixo Tamanduateí (Zona de Reestruturação Urbana). O quadro 1 apresenta o critério e o escalonamento adotados.

Quadro 1 – Lotes Notificáveis – Critérios de Classificação por Etapa de Notificação

Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos – DDPU / Prefeitura de Santo André (2008)

Etapas	Zona	Lotes		Área Correspondente	
		n.	%	m ²	%
1 ^a Etapa Até 2008	ZQU				
	lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	45	56,25	735.551,40	19,70
	ZREU				
	lotes com área > 20.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	14	17,50	1.380.075,64	37,03
	ZRU				
	lotes com área > 10.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	21	26,25	1.611.331,00	43,25
Total		80	100,00%	3.726.958,04	100,00%
2 ^a Etapa Até 2010	ZQU				
	lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20	13	13,50	126.588,10	7,07
	ZREU				
	lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,40	69	72,00	1.555.633,85	86,90
	ZRU				
	lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20	14	14,50	107.868,00	6,03
Total		96	100,00%	1.790.089,95	100,00%
3 ^a Etapa Até 2015	ZQU				
	lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20	331	71,60	617.132,51	62,20
	ZREU				
	lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,40	84	18,20	209.666,16	24,50
	ZRU				
	lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20	47	10,20	105.109,00	11,30
Total		462	100,00%	931.907,67	100,00%
Total Geral		638	lotes	6.448.955,66	m²

ZQU – Zona de Qualificação Urbana

ZREU – Zona de Reestruturação Urbana

ZRU – Zona de Recuperação Urbana

Resultados alcançados até 2008

Regulamentado o instrumento e, subseqüentemente, estabelecida a estratégia de notificação, o município adotou, ainda, um regime de monitoramento que visava esclarecer e orientar os proprietários, colhendo suas impressões sobre os fatores que definiram a não-utilização, sempre no sentido de induzir ao cumprimento da obrigação. Para tanto, foram destacados e capacitados servidores que acompanharam as discussões do plano diretor e tinham (ou adquiriram) uma visão sistêmica da ocupação do solo no município e dos novos instrumentos trazidos pela legislação urbanística aprovada.

O perfil dos proprietários notificados na primeira etapa está relacionado com as características das áreas notificadas, em especial quanto: (a) ao volume de passivos fiscais, tributários ou decorrentes de multas, em parte litigados judicialmente ou administrativamente; e (b) ao descolamento da atividade produtiva – da construção civil, indústria, comércio, etc. – e mesmo da residência no município, redundando em clara desinformação quantos aos processos mais recentes de expansão, adensamento e transformação da malha urbana. Nesse último caso, importa ressaltar que, não raro, a instância de decisão acerca do imóvel (sua manutenção ou disponibilização) situava-se em outros estados e até mesmo fora do país!

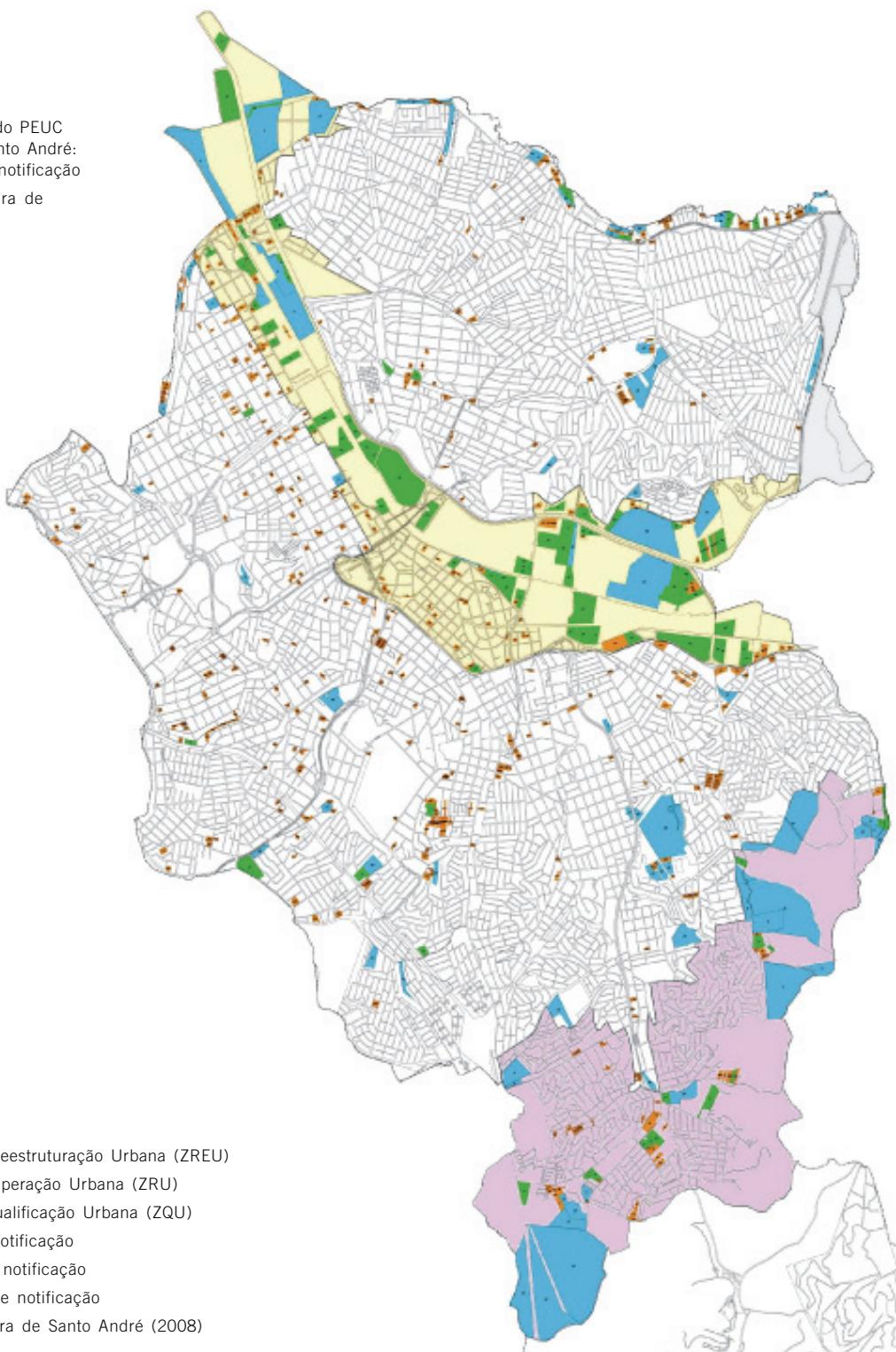
A repercussão deste *approach* em relação aos proprietários se mostrou aquém do desejado. Foram atendidos, por vezes em mais de uma ocasião, 34 proprietários, e a grande maioria não adotou, até o final de 2008, condutas claras de elaboração e apresentação de projetos de parcelamento ou edificação, como seria de esperar. Por outro lado, os proprietários de quatro imóveis (totalizando 250.588 m²) solicitaram a instauração de consórcio imobiliário, sob análise por parte da administração pública até o momento.

É de notar que, em dois casos, os proprietários notificados buscaram resolver outros passivos, em especial aqueles fiscais. Assim, promoveram, junto da administração pública, a quitação dos débitos via dação em pagamento de seus imóveis (em um deles tratava-se de fração do terreno), conforme autorizado pela Lei Complementar Federal n. 104/2001 e, no caso de Santo André, pela Lei Municipal n. 8155/2000. Nessa operação, a administração pública recebe uma parte do imóvel – o quanto baste para quitação dos débitos. Em contrapartida, e na perspectiva do mercado imobiliário, o proprietário permanece com o remanescente totalmente livre de ônus fiscais, o que facilita, enormemente, a alienação ou incorporação imobiliária. Nesses dois casos, a área recebida pela administração municipal foi destinada à habitação de interesse social.

Outros proprietários questionaram a aplicação da obrigação de parcelar ou edificar, de forma combinada com a aplicação de zoneamento restritivo, especificamente as Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS. Vale lembrar que o Plano Diretor Participativo de Santo André define que as mesmas devem ser destinadas à população com renda familiar igual ou inferior a três salários mínimos, e as unidades habitacionais devem ser produzidas pelo setor público ou com a indicação de demanda aprovada por esse.

Até novembro de 2007, a prefeitura já havia atingido cerca de 50% dos imóveis enquadrados na primeira etapa. Foram notificados 45 lotes que correspondem a cerca de 1,7 milhões de m², e 14 destes (1,1 milhão de m²) estavam localizados no Eixo Tamanduateí (Zona de Reestruturação Urbana).

Mapa 1: Aplicação do PEUC
no município de Santo André:
áreas e etapas de notificação
Elaboração: Prefeitura de
Santo André (2008)



Foram notificados 12 lotes (ou glebas) demarcados no Plano Diretor Participativo como ZEIS e que correspondiam a cerca de 650 mil m², e sete destas eram ZEIS (ou 530 mil m²) localizada na área do Eixo Tamanduateí.

Porém, no marco de dezembro de 2008 o processo de notificação dos proprietários ficou abaixo do planejado, ora por falta de estrutura administrativa apta a dar-lhe respaldo, ora por contingências naturais à implementação do instrumento, como: (a) dados cadastrais desatualizados, a exemplo do endereço e titularidade dos imóveis; (b) constatação *in loco* de edificações não-licenciadas¹⁰.

Com efeito, a administração pública chegou a antecipar a notificação de algumas áreas que constavam na segunda etapa e, ainda assim, apenas os proprietários de 54 lotes passaram por tal procedimento.

Ainda maior era, também em dezembro de 2008, a defasagem das averbações – não mais de 16 – efetivadas nos cartórios de registros de imóveis, nas matrículas respectivas. A exigência da averbação, tornando pública a condição do imóvel como subutilizado, busca, de forma imediata, a segurança jurídica dos adquirentes, em função do ônus decorrente da notificação. Porém, de forma mediata, também atende aos princípios que regem a administração pública, em especial o da publicidade. Esses devem ser instrumentalizados de maneira concreta, e não apenas formal. Assim, é extremamente temerário tal descompasso, não sendo impossível que alguém venha adquirir um imóvel notificado sem a correspondente averbação e, em função disso, alegue danos materiais indenizáveis por parte da administração pública.

Há indícios que a aplicação desse instrumento foi interrompida em 2009, momento o qual coincide com a alternância de governo. Portanto, ainda não é possível conhecer o destino da aplicação desse instrumento na cidade de Santo André, tanto quanto à continuação do processo de notificação como quanto ao cumprimento da lei nas áreas notificadas até o final de 2008.

LIÇÕES EXTRAÍDAS DA EXPERIÊNCIA DE SANTO ANDRÉ

O PEUC é um instituto ainda em construção, não-incorporado efetivamente às políticas públicas locais e objeto de intensas discussões no campo jurídico. A incipiente experiência de Santo André permite apontar algumas recomendações:

a) Atenção às peculiaridades locais (cidade e região)

O contexto urbano e econômico de cada município, ou mesmo região, deve ser ponderado ao se instituir e regulamentar o instrumento, tendo em vista ora a localização, ora as dimensões mínimas de lotes e glebas considerados, inclusive, combinando esses dois fatores, tendo sempre em mira as estratégias do plano – por exemplo, admitindo lotes maiores isentos da notificação em porções da cidade propícias à ocupação pela indústria, comércio atacadista ou com fragilidades ambientais, etc. O mesmo vale para a idéia de notificações por etapas;

b) diversos lotes sob a titularidade de um mesmo proprietário e igualmente não-edificados.

Não há óbices, quer urbanísticos, quer jurídicos, em reunir-se um certo número de lotes – mesmo abaixo da metragem mínima – de um mesmo titular/

(10) O *Estatuto da cidade*, conforme aprovado no Congresso Nacional, previa a possibilidade de considerar como subutilizado o imóvel “utilizado em desacordo com a legislação urbanística e ambiental” (art. 5º, § 1º, inciso II). Tal dispositivo foi vetado pelo presidente da República, e o veto foi mantido pelo Congresso.

proprietário, e sobre eles fazer, igualmente, incidir a notificação. De fato, o parcelamento anterior não elide a conduta de retenção especulativa; ao contrário, e, se essa se caracterizar, constitui mero aspecto formal, com efeitos igualmente danosos à oferta de terra urbanizada para edificação;

c) imóveis que cumprem a função social sem que estejam edificados acima do coeficiente mínimo ou parcelados

Por vezes, conceder uma função social à propriedade pode não estar associada à edificação, e cabe ao plano diretor (ou à lei específica) enfrentar essa questão, considerando, dentre outras:

– A *relevância ambiental*, com a presença de vegetação significativa, ou a impossibilidade de edificação por conta das condições do solo. Um eventual impasse; porém, pode surgir na situação de áreas classificadas como áreas de Preservação Permanente – APP, ao longo de córregos, topo de morro, etc., conforme disposições do *Código florestal* (Lei Federal n. 4771/65) – ou em outras nas quais a vegetação já foi retirada. Assim, deve o município condicionar a isenção da notificação (ou a não-contabilização para fins de metragem mínima) à condição ambiental efetiva, e não apenas desejada ou legalmente prevista;

– a *relevância paisagística, história ou arquitetônica*, na qual vale o mesmo raciocínio acima, podendo ou não o bem ser tombado, mas devendo o plano diretor (eventualmente a lei específica) anotar as características que se pretende preservar, no interesse da memória ou da cultura;

– as *atividades econômicas ou institucionais* a demandarem edificações, como, por exemplo, dutos, linhas de transmissão, fornos, depósitos, estacionamentos de veículos, campos de prática esportiva, piscinas, etc. A fim de coibir fraudes contra a aplicação do instituto, é conveniente o plano diretor estabelecer limites máximos ao exercício de algumas dessas atividades, quando pertinente;

d) fraudes visando descaracterizar a não-utilização

Não são poucas as condutas que, claramente, podem ser adotadas pelos proprietários, a fim de descaracterizar seus imóveis como não-utilizados, e a mais óbvia nos parece ser o desmembramento, de forma a que os lotes resultantes se posicionem abaixo da metragem mínima. Nesse caso, é possível, dentro de sua competência, o município exigir, minimamente, a reserva e doação de áreas públicas para o parcelamento;

e) propriedade pública ou de ente público

A situação de imóveis públicos ou de entes da administração pública (fundações, autarquias, etc.), os quais permanecem por longos períodos de tempo não-edificados ou subutilizados, deve ser enfrentada de outras maneiras que não a notificação (eventualmente, a Ação Popular, ou mesmo a Ação Civil Pública). Na medida em que constituem patrimônio público, há de haver um horizonte, no planejamento administrativo, para a utilização dos imóveis. Mas também podem se configurar diversas situações, pertinentes a proprietários privados (massa falida, espólio, associações comunitárias ou filantrópicas, dentre outros), em que o impulso político e social seja o de não aplicar o instituto. Contudo, não há, quer na Constituição Federal, quer no *Estatuto da cidade*, guarda para o estabelecimento de diferenciações. Eventualmente, é possível adiar o início dos prazos para cumprimento da obrigação;

f) o consórcio imobiliário como opção do poder público

A celebração de contrato de consórcio imobiliário (previsto no artigo 46 do *Estatuto da cidade*), quando assim pretendido pelo proprietário, é uma opção do poder público, o qual, porém, deve prever, em seu planejamento financeiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária), os recursos necessários, além de prover licitação pública quando houver mais de uma proposta adequada;

g) A questão do imóvel edificado, mas não-utilizado

Uma grande dificuldade não-superada, no caso de Santo André, está na definição e aferição da não-utilização em sentido estrito. Esse parece ser um dos desafios do legislador local e das administrações municipais, posto se tratar de imóveis parcelados ou edificados, mas não-utilizados para as finalidades que atendam à sua função social. Nesse universo, pode o plano diretor incluir desde grandes edificações, como indústrias e galpões, mas até mesmo unidades habitacionais verticalizadas. Um critério possível é a efetiva utilização, durante certo período, dos serviços públicos, como água, luz e coleta de lixo, a qual, combinada com vistorias periódicas, pode permitir inferir o abandono do imóvel¹¹. Ainda assim, o mesmo imóvel pode trafegar em curtos períodos de tempo da utilização a não-utilização, como usualmente ocorre com unidades disponibilizadas no mercado de locação imobiliária. De qualquer forma, eventuais dificuldades na aferição não são, por si, impedimentos à exigibilidade da utilização do imóvel.

(11) A Ley del Suelo espanhola, a qual contempla também a obrigatoriedade à edificação forçada, estabelece situações de demolição obrigatória de imóveis não-utilizados.

QUESTÕES PARA DEBATE

Uma primeira questão se relaciona com a eficiência do instrumento, ainda pouco experimentado para promover a utilização ou disponibilização dos vazios urbanos a curto ou médio prazo. A utilização desses vazios depende, também, de fatores que não estão na governabilidade dos atores locais. A produção de habitação social para população de menor renda, por exemplo, depende de financiamento altamente subsidiado e em larga escala e, portanto, relaciona-se à implantação da política e Sistema Nacional de Habitação. De outro lado, a dinâmica dos investimentos do setor industrial e correlatos (logística e demais prestação de serviços industriais) depende também de condicionantes macroeconômicas, assim como em cada cidade e região existem especificidades ainda relativas à dinâmica imobiliária. Outros fatores, como a falta de agilidade no licenciamento, problemas fundiários de ordem jurídica, dificuldades para a obtenção de financiamentos ou para aportar capital podem ser obstáculos a permitir que o adensamento pretendido daqueles vazios ocorra com a velocidade desejada.

Para lidar com essas indefinições, o governo municipal poderá encontrar alternativas, como estabelecer prazos maiores para cumprimento da obrigação ou escalonar as notificações. A definição de prazos maiores pode postergar para o futuro efeitos que já poderiam ser percebidos tão logo o arcabouço legal exigível estivesse disponível. A solução de escalonamento, como em Santo André, pode ser uma via adequada, se executada de forma transparente e dialogar com o diagnóstico e estratégia de ação definida no plano diretor.

Outra questão a ser debatida é a combinação da obrigação de parcelar ou edificar com zoneamentos restritivos. Uma vez estabelecida a obrigação de parcelar ou edificar, ela deve acontecer conforme os usos e coeficientes permitidos para a zona onde se situa o imóvel. Quando o plano diretor, ao mesmo tempo, estabelece um zoneamento restritivo (por exemplo, determinando como única opção a edificação de Habitação de Interesse Social para população com renda até três salários mínimos, como no caso da ZEIS com HIS em Santo André), há o risco de, na medida em que combinadas as duas regras, caracterize-se uma expressiva perda de conteúdo econômico do imóvel; ou, por outro lado, uma resistência fundada em argumentos econômicos. Assim, embora ainda não haja vedações constitucionais ou legais a essa concomitância, entendemos que deve haver um acompanhamento dessas situações para acelerar a ocupação desses vazios em condições minimamente razoáveis aos proprietários.

Vale lembrar – diferentemente do ocorrido em outros países europeus, esses instrumentos jurídicos institucionais chegam quando as cidades brasileiras, principalmente em regiões metropolitanas, como Santo André, estão “comprometidas”. Entre outros problemas, já não possuem significativo estoque de terras públicas e privadas vazias, grande parte de suas áreas ambientalmente sensíveis são ocupadas e deterioradas, apresentam áreas contaminadas e grande passivo ambiental. Não antecipa os problemas urbanos, mas chega a reboque dos mesmos.

Por fim, é preciso destacar o desafio de consolidar o instrumento o qual Villaça (1999) denomina de “esfera política”. Trata-se, no caso dessa experiência de Santo André, de verificar se o pacto construído com diferentes segmentos da sociedade, no período de elaboração e aprovação do plano diretor, será mantido. A nova condição jurídico-institucional dada pela aplicação do *Estatuto da cidade* abre perspectivas de um novo rumo para as políticas urbanas, pode ser uma ferramenta para contrapor a apropriação desigual da cidade, mas não elimina nossas contradições.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSO, Luciano Parejo. *Derecho urbanístico: Instituciones básicas*. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- BRASIL – Ministério das Cidades – Confea. *Pesquisa Plano Diretor Participativo*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/PesquisaPDPparaOComite102007.pdf/view>>. Acesso em: 30 ago. 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUENO, Vera Scarpinella. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade – Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- FERREIRA J. S. W.; UEMURA, M. Política urbana. In: DENALDI, R. (Org.) *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Parecer Cepam 25.523. São Paulo: Cepam, 2006.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília: Fundação Horizonte, 2006.

- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996a.
- _____. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- PINTO, Victor Carvalho. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- SANTO ANDRÉ (município). *Plano Diretor Participativo (Lei Municipal n. 8696/2004)*. Santo André: Prefeitura, 2005.
- _____. *Lei Municipal n. 8869/2006*. Santo André: Prefeitura, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

Nota do Editor

Data de submissão: fevereiro 2009

Aprovação: setembro 2009

Fernando Guilherme Bruno Filho

Advogado, mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, professor da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu. Secretário adjunto de Desenvolvimento Urbano e Habitação da prefeitura de Santo André (2003-2007) e titular do Conselho das Cidades (2006-2008).

fgbruno@uol.com.br.

Rosana Denaldi

Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP, professora da Universidade Federal do ABC e secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da prefeitura de Santo André (2003-2007).

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas.

Rua Asteca, n. 46. Bela Vista
09190-390 – Santo André, SP
rosana.denaldi@ufabc.edu.br