

PEUC: finalidades de aplicação e estratégias de notificação de imóveis ociosos

DÂNIA BRAJATO¹

LUCIANA ROYER²

Introdução

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consolidou avanços introduzidos pelo capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF1988). O marco regulatório instituiu uma nova agenda urbana para o país à época, sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana (FERNANDES, 2010). Esta agenda urbana esteve relacionada, em grande medida, com a retomada do ideário e projeto técnico e político da reforma urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído a partir da década de 1980, em torno da luta pelo direito à cidade e pela redemocratização do país (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2001, 2010, 2011; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008). Apesar de suas limitações³, pode-se afirmar que o EC materializou a perspectiva de um modelo de planejamento e gestão urbanos, na direção de cidades mais justas e menos desiguais, e ambientalmente menos predatórias (KLINK; DENALDI, 2012; MARICATO, 2001, 2010; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008), o que tornou o marco da política urbana nacional conhecido e valorizado internacionalmente (ROCCO; ROYER; GONÇALVES, 2019). Para Klink e Denaldi (2015), esse sucesso pode ser explicado pelo fato de o EC articular “um bom processo” – o planejamento participativo ou colaborativo – com “um (bom) produto”, isto é, os instrumentos redistributivos e regulatórios instituídos, entre os quais o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUP) e a Desapropriação-Sanção.

O PEUC e seus sucedâneos foram previstos e regulamentados com o objetivo de sancionar

proprietários de terrenos ou imóveis ociosos que não cumprem uma função social, permanecendo vazios – Não Edificados (NE) ou Não Utilizados (NU) – ou parcialmente vazios – Subutilizados (SU) – por vários anos, em setores das cidades onde há oferta de infraestrutura e demanda para sua utilização⁴. Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC teria potencial para promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação do estoque ocioso das cidades, e para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), se articulado com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios (DENALDI et al., 2015). Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da reforma urbana tal como preconizada quando da institucionalização dos instrumentos na CF1988 (BRAJATO; DENALDI, 2019).

Apesar de sua relevância para o cumprimento da função social da propriedade e para o enfrentamento da ociosidade imobiliária, fenômeno que ocorre em diversas cidades brasileiras, há poucos registros de experiências de aplicação do PEUC (e sucedâneos) no país (DENALDI et al., 2015). Considerando-se que as dificuldades e desafios para tirar os instrumentos do EC do papel já estavam colocados desde a sua aprovação (MARICATO, 2010; RIBEIRO, 2003), e que o cenário de “não aplicação” já foi bastante debatido por diversos autores⁵, o que se pretende iluminar e aprofundar neste capítulo é a efetividade do PEUC quando aplicado e seu alcance na direção do ideário da reforma urbana de maior justiça social, enfrentamento das desigualdades socioespaciais e ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia. Tomando-se como referência estudos recentes que tratam dos casos de aplicação do PEUC no país, o presente capítulo apresenta e analisa duas condicionantes importantes para a compreensão do potencial

e do alcance do PEUC: as finalidades associadas à aplicação do instrumento e a estratégia espaço-temporal de notificação dos imóveis ociosos, ou seja, sua articulação com a política urbana do município.

O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e da parte dedicada às considerações finais. Na primeira seção, é apresentado um panorama dos casos de aplicação e do embasamento legal que sustentou a realização das experiências. A segunda seção registra as diferentes finalidades associadas ao PEUC nos casos estudados. Na terceira e última seção, é discutida a estratégia espaço-temporal por trás das experiências, isto é, a lógica territorial e a política urbana que conduziram a implementação dos instrumentos, identificando-se as limitações das estratégias adotadas. Nas considerações finais, é realizada uma breve discussão e algumas reflexões a partir do conteúdo abordado no capítulo.

PEUC e IPTU Progressivo no Tempo: um breve panorama dos casos de aplicação

De acordo com os resultados da pesquisa nacional *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação* (DENALDI et al., 2015)⁶, até 2015, dentre os 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, 25 haviam regulamentado o PEUC de forma a torná-lo aplicável. Deste conjunto, constatou-se que apenas oito municípios estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período após a edição do EC: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além da cidade de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO). Ainda, somente quatro municípios avançaram na implementação do IPTUP: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo (BRAJATO; DENALDI, 2018). No

panorama apresentado pela pesquisa nacional, destacam-se as experiências 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 na implementação foi Maringá: a aplicação ininterrupta do PEUC, desde 2009, possibilitou que se iniciasse a aplicação do IPTUP em 2011, de forma pioneira no país (BRAJATO; DENALDI, 2019).

Entre 2009 e 2010, Curitiba notificou seis edificações não utilizadas (NU) 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 Municipal⁷ (DENALDI et al., 2017).

Em 2007, Diadema notificou seis imóveis em situação de “subutilização ocupacional”, nos termos do Plano Diretor vigente à época: imóveis edificadas com aproveitamento superior a 10% do índice permitido para a zona, e percentual de utilização inferior a 10% da área construída total⁸ (DENALDI et al., 2017).

Em 2014, Goiânia realizou 1.444 notificações para PEUC, com base nas regras estabelecidas pelo Plano Diretor e por lei complementar específica, que regulamentou também a aplicação do IPTUP (DENALDI et al., 2017). Apesar do tempo decorrido e da regulamentação, o município não conseguiu avançar na implementação do instrumento sucedâneo ao PEUC.

Entre 2013 e 2015, Palmas notificou 532 imóveis para edificação compulsória, com área total de pouco mais de 1,4 milhões de metros quadrados⁹ (DENALDI et al., 2017). Em 2015, o município iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2018, 323 imóveis permaneciam sancionados com o imposto

progressivo (COSTA, R., 2018). A utilização dos instrumentos foi prevista no Plano Diretor e sua aplicação foi 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, com experiência iniciada em 2006¹⁰. Até 2008, foram notificados 66 imóveis NE ou SU, com o equivalente em área a 2,3 milhões de metros quadrados, sendo 40% deste total perímetros gravados como ZEIS de vazios (DENALDI et al., 2015). A ausência de condição política local para regulamentar a aplicação do IPTUP impossibilitou o avanço da experiência, que foi interrompida em 2009, em decorrência da alternância político-partidária (DENALDI et al., 2017). A aplicação do PEUC se valeu das disposições expressas no Plano Diretor aprovado em 2004 e no decreto municipal que tratou de diversos aspectos relacionados à implementação do instrumento, entre 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 (BRAJATO, 2020).

São Bernardo do Campo iniciou a aplicação do PEUC em 2013 e, até 2016, notificou 229 imóveis ociosos, com o correspondente em área a 2,3 milhões de metros quadrados¹¹, sendo trinta imóveis NE ou SU gravados como ZEIS de vazios e área total equivalente a 800 mil metros quadrados (BRAJATO; DENALDI, 2018). Em 2015, iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2017, 65 imóveis estavam sancionados com incidência das alíquotas progressivas, sendo doze imóveis gravados como ZEIS de vazios (SÃO BERNARDO DO

CAMPO, 2016). A experiência em São Bernardo do Campo contou com amplo arcabouço jurídico que embasou a aplicação dos instrumentos: Plano Diretor, leis específicas, além de decretos municipais que avançaram, no caso do PEUC, na regulamentação da estratégia espaço-temporal de notificação dos imóveis e, no caso do IPTUP, no registro da evolução das alíquotas progressivas, a partir das alíquotas ordinárias vigentes no município (BRAJATO, 2020).

Em São Paulo, a aplicação do PEUC teve início em 2014, após a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE/2014)¹². Até junho de 2019, o município notificou 1.424 imóveis ociosos¹³, sendo 679 NU (quase 50% do total) na região central da cidade (BRAJATO, 2020). Destaca-se que, do total notificado em área de terreno (cerca de três milhões de metros quadrados), 71,8% correspondiam a imóveis e perímetros gravados como ZEIS de vazios, distribuídos por toda a área urbana. Em 2016, São Paulo iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2018, 392 imóveis estavam sancionados com alíquotas progressivas (SÃO PAULO, 2018)¹⁴. Como São Bernardo do Campo, São Paulo também contou com amplo arcabouço jurídico para regulamentar a aplicação dos instrumentos, qual seja, o conjunto de normas formado pelo PDE/2014, pela lei específica do PEUC e pelos decretos municipais que trataram de aspectos específicos dos instrumentos, como a definição da área prioritária para início das notificações, no caso do PEUC, e de procedimentos para o lançamento do imposto progressivo por meio de carnê complementar, no caso do IPTUP.

Maringá é o município que, até 2019, acumulava maior tempo de aplicação do PEUC e do IPTUP no país: dez e oito anos, respectivamente¹⁵. No período de 2009 a 2014, notificou em duas etapas pouco mais de 700 proprietários de imóveis ociosos NE ou SU. Esse conjunto de imóveis corresponde, em área de terreno, a 14,8 milhões de

metros quadrados – cerca de 10% da área urbana do município (BRAJATO, 2015). Em 2011, o município iniciou a aplicação do IPTUP e, em 2017, 384 imóveis, com área total de 6,6 milhões de metros quadrados, permaneciam sancionados com as alíquotas progressivas¹⁶ (BRAJATO, 2020). A aplicação do PEUC em Maringá contou apenas com as disposições contidas no Plano Diretor aprovado em 2006 e em sua revisão posterior, em 2010. Para a implementação do IPTUP, o município aprovou, em 2010, legislação específica que regulamentou a aplicação do instrumento (BRAJATO; DENALDI, 2018).

As TABELAS 1 e 2 registram, respectivamente, dados gerais sobre as experiências de aplicação dos instrumentos entre os anos de 2006 e 2019 e o conjunto de leis que regulamentaram a aplicação dos instrumentos em cada um dos oito municípios¹⁷.

Finalidades de aplicação e o ideário reformista

De acordo com Brajato (2015, 2019, 2020) e Brajato e Denaldi (2018), pode-se dizer que há diferentes finalidades associadas à aplicação do PEUC e do IPTUP. No conjunto das oito experiências colocadas em prática, é possível identificar dois grupos distintos de municípios: um primeiro grupo, formado por Goiânia, Palmas, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, no qual o PEUC foi aplicado, em maior ou menor grau, para o cumprimento de finalidades que dialogam com o ideário da reforma urbana; e outro grupo, representado por Curitiba e Maringá, no Paraná, em que as finalidades de aplicação se afastam do ideário reformista. No caso de Diadema, a experiência “incipiente e breve” não permitiu que fosse identificada a finalidade que conduziu a aplicação do PEUC.

Os municípios de Goiânia e Palmas, duas cidades planejadas, contam com expressivo estoque

de terrenos vazios em suas áreas urbanas¹⁸. 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 e os mais afastados do centro (FIGURA 1) e corresponde a 26,8% da área urbana do município (BRAJATO; DENALDI, 2018)¹⁹.

Já no município de Palmas, fundado há poucas décadas, a dimensão da área urbana revela-se excessiva diante da capacidade de ocupação do território²⁰, e conta com um universo notificável de cerca de sete milhões de metros quadrados (PALMAS, 2015 apud BAZOLLI, 2016), distribuído prioritariamente ao longo do eixo central que estrutura a ocupação do território e em seu entorno imediato, os eixos secundários (FIGURA 2). Esses setores foram definidos pelo zoneamento vigente à época como “Área de Ocupação Prioritária” e “Área de Ocupação Preferencial”, respectivamente²¹. A partir das diretrizes e objetivos da legislação urbanística e das poucas informações disponíveis sobre as duas experiências, pode-se dizer que os dois municípios aplicaram o PEUC com a finalidade de induzir a ocupação de glebas e lotes vazios em áreas infraestruturadas, centrais e intermediárias da cidade e, dessa forma, combater o espraiamento da malha urbana e a periferização.

Do conjunto das oito experiências, apenas Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo aplicaram o PEUC com a finalidade de promover o acesso à terra urbanizada e a produção de HIS. Para isso, priorizou-se, nos três casos, a notificação de imóveis ociosos gravados como ZEIS de vazios. A delimitação como ZEIS restringe as possibilidades de utilização e, ao mesmo tempo, a notificação para PEUC impõe a obrigação de dar uso ao imóvel em determinado prazo. Dessa forma, faz-se um forte direcionamento da propriedade imobiliária (DENALDI et al., 2015), uma

	PEUC IMÓVEIS NOTIFICADOS			IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO LANÇAMENTOS		
	Nº IMÓVEIS	PERÍODO	ÁREA DE TERRENO (milhões de 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	2009-2014	14,8	2011	384	37
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	64	s/i
SÃO PAULO (SP) **	1.424	2014-2019	3,0	2016	188	392

TABELA 1

PEUC e IPTU: dados gerais sobre as experiências de aplicação (2006-2019)

*Há registro de notificações emitidas pelo município após 2014, no entanto, não há informações sistematizadas sobre esses imóveis e, por esse motivo, não foram incluídos no conjunto notificado.

**Há informações divergentes sobre os lançamentos de IPTU Progressivo no Tempo, em diferentes bases de dados disponibilizadas pelo município.

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

TABELA 2

PEUC e IPTU: legislação municipal*

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



vez que “a combinação de um zoneamento restritivo com a obrigação de utilizar contribuiria, em tese, para ampliar a oferta de imóveis destinados à produção de HIS” (SOUZA, 2018).

Em Santo André e São Paulo, a aplicação do PEUC também esteve associada à finalidade de ordenamento territorial: os dois municípios elegeram perímetros prioritários de notificação, levando em consideração as áreas com maior concentração de imóveis ociosos.

Segundo Denaldi et al. (2015, p. 68), além da promoção de HIS, outra finalidade de aplicação do PEUC em Santo André era “induzir a reconversão de uso e a disponibilização de imóveis ociosos na área do Projeto Eixo Tamanduatehy, região bem localizada e infraestrutura da cidade, com o maior estoque de lotes e glebas NE e SU aptos à ocupação na área urbana”²² (FIGURA 3), sendo parte gravada como ZEIS de vazios.

FIGURA 1

Goiânia: imagem aérea de bairro com “lotes vagos”



FIGURA 2
Palmas: imagem aérea da malha urbana ao longo do eixo central que corta a cidade e concentra os vazios urbanos

Faria (2012, 2013) analisa que a experiência de Santo André esteve associada aos propósitos da reforma urbana, pois o foco das notificações eram lotes claramente identificados como vazios urbanos em área infraestruturada, parte demarcada como ZEIS e, portanto, reservada à HIS. Um resultado concreto da sobreposição dos instrumentos foi a viabilização de duas operações de dação em pagamento, desenhadas e articuladas no âmbito do atendimento aos proprietários de imóveis notificados para PEUC e gravados como ZEIS de vazios pelo Plano Diretor (DENALDI et al., 2015). Esses terrenos abrigaram empreendimentos financiados pelo programa Minha Casa Minha Vida para provisão habitacional necessária à urbanização de assentamentos precários no município, em áreas bem localizadas e infraestruturadas da cidade, conforme registrado por Jesus e Denaldi (2018).



FIGURA 3
Santo André: imagem aérea de trecho
do perímetro do Eixo Tamanduatehy,
com imóveis vazios e subutilizados

Em São Paulo, a aplicação do PEUC esteve direcionada tanto para a promoção de HIS como para o adensamento de perímetros centrais infraestruturados. Parte do estoque ocioso do município está concentrada na região central, que abriga grande número de imóveis NU. Além disso, o PDE/2014 demarcou imóveis NE e SU existentes no município como ZEIS de vazios, destinadas prioritariamente à produção de HIS (SÃO PAULO, 2014). De acordo com as diretrizes da política urbana local, São Paulo priorizou a notificação de imóveis gravados como ZEIS de vazios, distribuídos por todo o perímetro urbano (BRAJATO, 2020). Também notificou, em larga escala, imóveis NU localizados na área central, a maior parte no perímetro da Operação Urbana Centro (OU Centro), que concentra importante parque construído ocioso (COSTA, F.; SANTORO, 2019). Apesar da expressiva notificação de ZEIS

de vazios, a alternância político-administrativa ocorrida a partir de 2017 comprometeu uma eventual articulação do PEUC com os programas de locação social e promoção pública de moradia, prevista no Plano Municipal de Habitação (PMH) (SÃO PAULO, 2016) elaborado entre 2015 e 2016 e encaminhado para o Poder Legislativo no final de 2016²³.

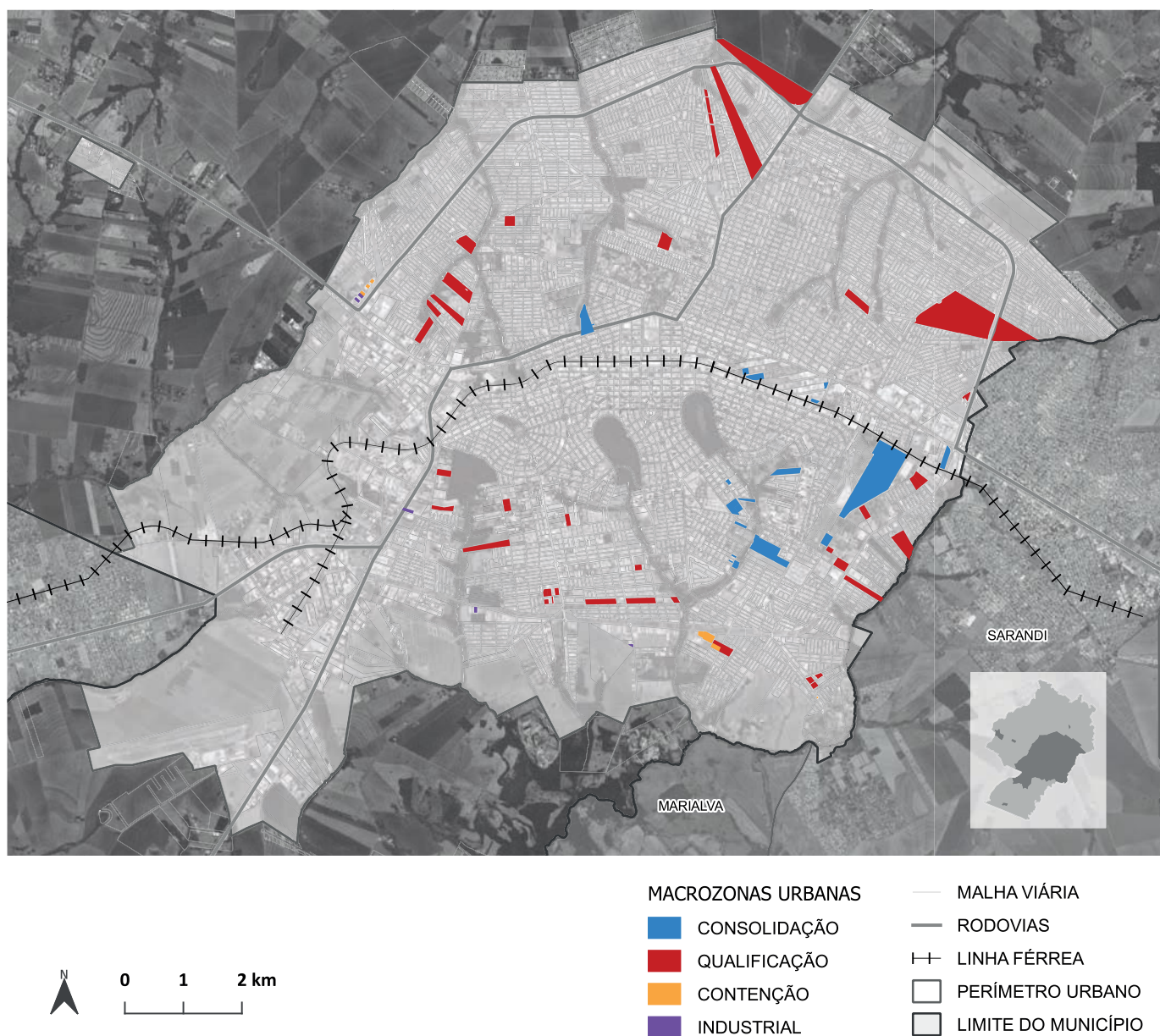
Já o caso de São Bernardo do Campo é diferente dos de Santo André e São Paulo. O município possui reduzido estoque de imóveis ociosos: a área urbana consolidada encontra-se densamente ocupada, e parte dos imóveis NE ou SU existentes no município foi gravada pelo Plano Diretor aprovado em 2011 como ZEIS de vazios (SOUZA, 2018). Há grande número de assentamentos precários no município, com um percentual expressivo localizado na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings (APRM-B). Nesse cenário e 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 que conformam o município, onde a função social da propriedade está relacionada à proteção ambiental²⁴. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016)

O PEUC também foi aplicado no município com a finalidade de alavancar a política habitacional local, por meio da notificação de ZEIS de vazios. Já as experiências de aplicação do PEUC nos municípios de Curitiba e Maringá, no Paraná, estão relacionadas a finalidades que se afastam do ideário reformista: valorização de áreas centrais, no caso de Curitiba, e dinamização do setor imobiliário e viés arrecadatário, no caso de Maringá. O caso de Curitiba apresenta uma característica singular: esteve explicitamente vinculado a

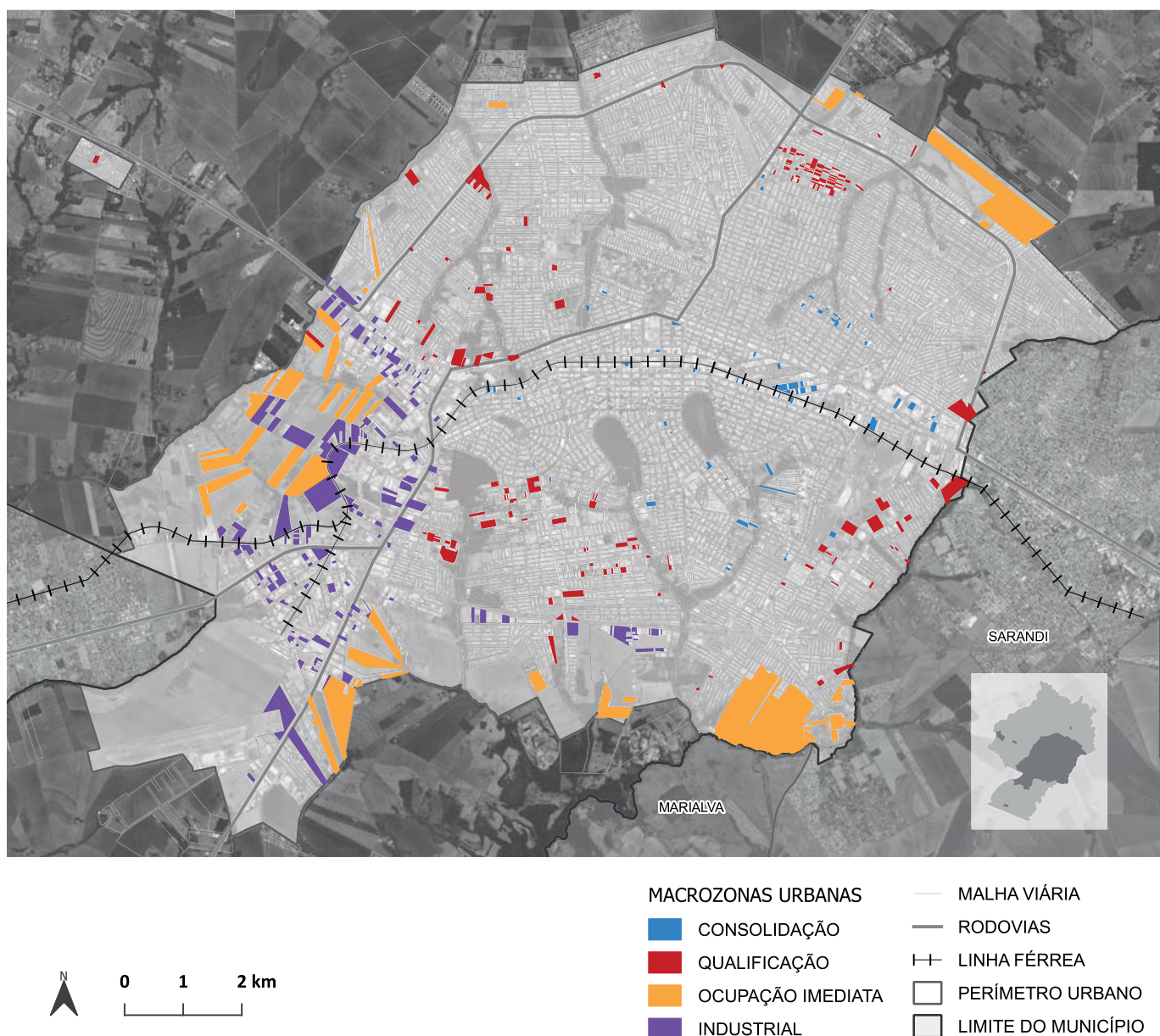
uma estratégia de requalificação urbanística, associada a propósitos de dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo, que mobilizou investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura e restauração. Os seis imóveis NU, concentrados em um mesmo logradouro, no Centro Histórico da cidade, mantinham-se degradados e abandonados, razão pela qual seus proprietários foram notificados para utilização compulsória (DENALDI et al., 2017). De acordo com Faria (2013), a aplicação do PEUC teve como finalidade “desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas”, objetivo (ou sentido) que contradiz os princípios da reforma urbana, revelando que o instrumento pode ser funcional para processos de valorização imobiliária.

Maringá aplicou os instrumentos em duas etapas distintas: em 2009 e em 2012. Na primeira etapa, iniciada sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (Seplan), a finalidade principal foi induzir a disponibilização e a ocupação de grandes vazios existentes no perímetro urbano, localizados em áreas centrais e intermediárias infraestruturadas, em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e de alto preço da terra urbana (FIGURA 4) (BRAJATO, 2015). Pode-se concluir, a partir de uma análise isolada, que essa finalidade de aplicação estaria relacionada à promoção do ordenamento territorial e ao combate à periferização, ou seja, teria aderência ao ideário da reforma urbana, de forma geral, e às finalidades de aplicação expressas no Plano Diretor, em específico²⁵. Contudo, a notificação desses vazios para PEUC (cerca de quatro milhões de metros quadrados) se deu concomitantemente à revisão do Plano Diretor, ocorrida em 2010, que liberou para ocupação estoque de terra urbanizável na divisa com o perímetro rural, reservado – até então – à



FIGURAS 4
Maringá: imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa, segundo macrozoneamento incidente

contenção da expansão da cidade, e introduziu dispositivos que passaram a permitir a utilização de parte da terra rural para fins urbanos. Essas alterações abriram novas frentes e dispersaram a atuação do setor imobiliário local também na direção de áreas periféricas e da zona rural do município (BRAJATO; DENALDI, 2019).



FIGURAS 5
Maringá: imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa,
segundo macrozoneamento incidente

Na segunda etapa, conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão (sfg), o instrumento assumiu um viés fortemente tributário: foram notificados 600 imóveis (cerca de dez milhões de metros quadrados), quase metade no setor periférico, em área predominantemente industrial ou com vocação agrícola, sem oferta de infraestrutura em toda a sua extensão (FIGURA 5).

Segundo Brajato (2015), o dirigente à frente da SFG, desconsiderando a finalidade extrafiscal do IPTUP, enxergou no instrumento uma alternativa para o aumento de receita do município. A adoção da finalidade arrecadatória afastou o PEUC da sua lógica urbanística, demonstrando, na verdade, alto potencial para induzir o espraiamento da malha urbana e a periferização, objetivos contrários às finalidades de aplicação expressas no Plano Diretor do município à época. Também reduziu a pressão para a ocupação do estoque ocioso das áreas centrais e intermediárias infraestruturadas do município (BRAJATO, 2015, 2020).

Estratégia espaço-temporal e a lógica urbanística de notificação dos imóveis

A aplicação do PEUC e sucedâneos foi regulamentada por meio dos art. 5º ao 8º e 42º do EC. Este último, que estabelece o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, define, entre outras exigências, que os planos devem delimitar as áreas urbanas onde o PEUC (e sucedâneos) poderá ser aplicado, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Registra-se que não há disposições a seguir, em nível federal, para definir 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, já que são características de uma política urbana, de uso e ocupação do solo urbano – prerrogativa municipal, de acordo com a CF1988. 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. Para Brajato e Denaldi (2018), a implementação do PEUC deveria contar com uma estratégia, uma lógica 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 dos objetivos e metas do universo a notificar dentre o conjunto de imóveis passíveis de notificação existentes no município. Segundo as autoras, tal estratégia espaço-temporal deveria envolver, no mínimo, a reflexão e respostas para algumas questões: por que notificar? Que programas e projetos municipais se pretende alavancar? Em que setores da cidade a aplicação é mais relevante? Devem-se priorizar os terrenos vazios a partir de que dimensão? 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? A partir da análise das experiências colocadas em prática, foi possível observar que, 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. O Plano Diretor de Curitiba delimitou a área de incidência do PEUC de forma abrangente, estabelecendo como passíveis de notificação imóveis NE, SU ou NU situados em área urbana, o que correspondia, à época, a todo o território do município (DENALDI et al., 2017). Contudo, a 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, subutilizados 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. (CURITIBA, 2009)

Em Goiânia, o Plano Diretor definiu como área de incidência do PEUC 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 – (GOIÂNIA, 2008)²⁶. 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 milhões 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 notificado, 172 imóveis eram lotes vagos de bairros do Grupo I e 1.372 de bairros do Grupo II (BRAJATO; DENALDI, 2018). Não há informações municipais disponíveis sobre a área total notificada.

Já em Palmas, 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” (PALMAS, 2007). Conforme já mencionado, 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 infraestrutura da área

urbana, e que concentra os vazios da cidade, a antiga Área de Urbanização Prioritária (CORIOLANO; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013). 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. Santo André, a partir de 2005, iniciou o levantamento do conjunto sujeito ao PEUC em toda a Macrozona Urbana, de acordo com o Plano Diretor, e identificou número significativo de imóveis notificáveis: 695 áreas NE ou SU, com pouco mais de sete milhões de metros quadrados no total (DENALDI et al., 2015). Partindo da suposição e expectativa de que o mercado imobiliário regional não conseguiria absorver esse volume de terrenos em um mesmo momento, para parcelamento ou edificação, para 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 (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012). 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 priorização dos lotes maiores com menor CA (DENALDI et al., 2015). 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%), universo que abrangeu boa parte dos imóveis ociosos do Eixo Tamanduatehy, além de ZEIS de vazios e imóveis com as maiores dívidas de impostos municipais, o que favoreceu a realização de operações de dação em pagamento.

São Bernardo do Campo, após a identificação do conjunto notificável – formado inicialmente por 547 imóveis com pouco mais de seis milhões de metros quadrados – 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)²⁷ (BRAJATO; DENALDI, 2018). O escalonamento proposto teve duas diretrizes principais: (i) priorização por bairro da MUC, em função da localização e do padrão de urbanização; e (ii) priorização das ZEIS de vazios, 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 (DENALDI et al., 2015). Durante a aplicação do instrumento, foi realizado levantamento complementar de informações 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 total²⁸. Em pouco mais de três anos, o município notificou quase 95% da área passível de PEUC identificada no município no período, e as ZEIS de vazios respondiam por 36% desse total (BRAJATO, 2020).

Em São Paulo, o PDE/2014 definiu ampla área para incidência do PEUC; contudo, o município editou decreto definindo um “recorte espacial” prioritário para o início das notificações, abrangendo, inicialmente, as ZEIS de vazios e os perímetros da OU Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca (BRAJATO; DENALDI, 2018). A partir de 2015, foram incorporados novos perímetros para aplicação do PEUC: as Subprefeituras Sé e Mooca e a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduatehy (quando aprovada), além das quadras pertencentes à Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (AIEETU) do corredor de ônibus da Avenida Santo Amaro (COSTA,

F., 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 [Departamento de Controle da Função Social da Propriedade] foi estruturada em blocos de cadastramento, compostos por quantidades variáveis de imóveis, mas contemplando todas as tipologias de lotes nas áreas prioritárias” (FROTA, 2017). A partir da análise do universo notificado, é possível observar uma estratégia de aplicação que tem aderência às finalidades pretendidas, isto é, está dirigida prioritariamente à utilização de imóveis localizados na região central e à liberação de terrenos e imóveis para produção de HIS (BRAJATO, 2020).

Em Maringá, a manutenção de parâmetros urbanísticos restritivos e o crescimento demográfico constante, desde sua fundação, resultou na expansão horizontal da cidade na direção dos setores periféricos, deixando para trás vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos NE em áreas bem localizadas e infraestruturadas, que se valorizaram e alimentaram o processo de especulação imobiliária local (BRAJATO, 2020). Para enfrentar esse problema, o Plano Diretor aprovado em 2006 previu a aplicação do PEUC nas Macrozonas Urbanas de Consolidação (MUC) e Qualificação (MUQ), em sua totalidade, áreas com maior oferta de infraestrutura. Na primeira etapa de aplicação, foram notificados os grandes vazios localizados nessas duas macrozonas (MUC e MUQ) (BRAJATO, 2015). Pode-se observar a existência de uma estratégia territorial que orientou a aplicação do PEUC na direção de seus objetivos. Já na segunda etapa, realizada após a revisão do Plano Diretor que estendeu a área de incidência do PEUC para todo o perímetro urbano, o município notificou um volume expressivo

de imóveis, não somente em quantidade, mas sobretudo em área. Diferentemente da etapa anterior, os imóveis notificados estavam distribuídos por toda a malha urbana, incluindo setores periféricos e com pouca ou nenhuma oferta de infraestrutura, o que indica ausência de priorização do universo a notificar, isto é, de uma estratégia de escalonamento espaço-temporal das notificações – não apenas em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente em relação a sua localização e macrozoneamento incidente (BRAJATO; DENALDI, 2018).

A vinculação a um programa municipal, aliada a um recorte espacial específico para a estratégia pretendida, foi um ponto relevante da experiência do PEUC em Curitiba. No entanto, a reduzida escala de aplicação não permitiu que o PEUC, em conjunto com as outras ações, viabilizasse empreendimentos habitacionais ou outros usos em imóveis não utilizados. Já em Goiânia, foi possível observar que o escalonamento previsto – complexo e de difícil implementação – não enfrentou a questão da priorização do universo a notificar, já que a escala escolhida fez com que o instrumento deixasse de ser empregado estrategicamente. Assim como Goiânia, Palmas também definiu um recorte espacial com universo notificável muito grande para aplicação do PEUC. Em Santo André, a experiência contou com uma estratégia de distribuição das notificações no espaço e no tempo com forte aderência às finalidades pretendidas: articulação com um projeto urbano e indução à ocupação das ZEIS de vazios. No entanto, mesmo priorizado, o universo notificado alcançou número muito expressivo, considerando-se o cenário macroeconômico desfavorável em que ocorreram as notificações. Já São Bernardo do Campo, apesar da estratégia espaço-temporal adotada, apresentou reduzido estoque de imóveis ociosos, que se encontra pulverizado e

disperso por toda a área urbana, condição que não favorece o potencial do PEUC como indutor do ordenamento territorial. 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 implicou alguma dispersão das notificações, seja nas ZEIS de vazios periféricas ou na AIEETU do corredor Santo Amaro. Por outro lado, há grande concentração de imóveis notificados na região central da cidade, em consonância com as diretrizes de ordenamento territorial definidas no PDE/2014. A experiência em Maringá, na primeira etapa, contou com uma estratégia espacial voltada à ocupação do estoque ocioso localizado nos setores centrais e infraestruturados da cidade. Já na segunda etapa, a ausência de uma estratégia espaço-temporal, associada a um volume muito grande de imóveis e área notificados, fez o PEUC perder seu potencial de ordenar o uso e a ocupação do solo. Ainda, o município notificou um volume de áreas maior do que a demanda local (e até regional), o que tende a inviabilizar o uso do conjunto de imóveis notificados nos prazos exigidos por lei.

Considerações finais: o que as experiências de aplicação revelam em termos de finalidades e estratégias de notificação?

A análise do conjunto de experiências de aplicação do PEUC no país no período pesquisado por Brajato (2020) revelou a existência das seguintes finalidades relacionadas à utilização do instrumento: (i) promoção do ordenamento territorial voltado à ocupação de áreas e setores centrais e intermediários infraestruturados das cidades; (ii) promoção da ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia, por meio da sobreposição

do PEUC às ZEIS de vazios; (iii) desobstrução de processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas; (iv) dinamização e alavancagem do setor imobiliário local; e (v) viés tributário, isto é, adoção de lógica arrecadatória.

Tal análise possibilitou a classificação das experiências em dois grandes grupos distintos. O primeiro grupo diz respeito aos casos cujas finalidades dialogam com o ideário da reforma urbana: em maior grau, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, e, em menor grau, os casos de Goiânia e Palmas. As cinco experiências dão pistas de outras condicionantes e fatores que podem influenciar o alcance dos instrumentos nessa direção, restringindo ou comprometendo sua efetividade, tais como: (i) ausência ou insuficiência de uma estratégia espaço-temporal de notificação; (ii) reduzido estoque de imóveis ociosos; (iii) dificuldade de manutenção de pactos socioterritoriais locais ou “esvaziamento” da aplicação dos instrumentos em decorrência de alternância político-administrativa; e (iv) falta de articulação do PEUC com programas habitacionais.

Em relação às experiências estudadas, apenas Santo André e São Bernardo do Campo realizaram um levantamento e diagnóstico detalhado do universo notificável anterior ao início da aplicação, e se valeram do escalonamento das notificações no espaço e no tempo, ainda que com limitações, para enfrentar a questão da priorização do universo a notificar no conjunto passível de PEUC no município, de acordo com as disposições de seus planos diretores.

Já no segundo grupo, das experiências cujas finalidades se afastam do ideário reformista, os casos de Curitiba e Maringá revelaram que o PEUC pode contribuir para processos de expansão urbana e periferação e que sua aplicação pode assumir um viés puramente arrecadatário – ou, ainda, favorecer a valorização imobiliária

ou a alavancagem e dinamização do setor imobiliário –, sem, necessariamente, alterar a lógica excludente da produção do espaço urbano. Essas experiências reforçam que a aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana nem sempre está associada a finalidades que dialogam com o ideário reformista, e evidenciam que o conceito pode ser preenchido com diferentes conteúdos. Em outras palavras, as finalidades de aplicação revelam que o PEUC, descolado de uma política urbana que contemple uma estratégia espaço-temporal de aplicação, não resulta necessariamente em diminuição de desigualdades socioespaciais. Para que o PEUC seja um instrumento de reforma urbana, no sentido dado pela literatura dos estudos urbanos, é necessário, no mínimo, que sua regulamentação e aplicação estejam associadas a uma concepção de função social da propriedade que incorpore os objetivos de alcance de maior justiça social, enfrentamento das desigualdades socioespaciais e de democratização do acesso à terra e à moradia na direção do direito à cidade, em seu sentido mais amplo. Mesmo assim, seus efeitos serão limitados no contexto de propriedade privada subordinada à lógica de mercado (BRAJATO, 2020).

De acordo com Brajato e Denaldi (2018), 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. 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.

Para esse fim, as áreas urbanas sujeitas ao PEUC deveriam ser definidas de acordo com as diretrizes e os objetivos do ordenamento territorial, transformando o instrumento em uma ferramenta estratégica para o alcance de objetivos expressos nos planos relacionados ao adensamento, direcionamento e estímulo à ocupação (BRAJATO; DENALDI, 2018). Isso significa dizer que sua aplicação não deve ser prevista onde não há ociosidade e onde o Plano Diretor objetiva inibir a ocupação ou a expansão urbana.

A partir da delimitação no Plano Diretor, o município pode (a seu critério e de acordo com a dimensão e características do estoque ocioso existente e dos objetivos do ordenamento territorial) priorizar a aplicação do PEUC em alguns setores, perímetros ou imóveis de interesse dentro da área de incidência do instrumento. Pode também adotar um escalonamento temporal, considerando a capacidade de transformação e/ou absorção do universo notificado pelos setores produtivos da iniciativa privada e pelo poder público, nos prazos definidos pela legislação (BRAJATO; DENALDI, 2018).

Assim, a implementação do PEUC demonstra que o descolamento do instrumento de uma política urbana e de ordenamento territorial podem comprometer o alcance e a efetividade do instrumento e seus resultados, ou, ainda, que os efeitos de sua aplicação podem ser ineficazes ou contrários às finalidades para as quais foi concebido. Em outras palavras, não bastam instrumentos e planos: são necessárias estruturas de governança, gestão e uma política urbana com objetivos de desenvolvimento territorial com uma clara estratégia espaço-temporal de aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Notas

¹ Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

² Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

³ A abordagem do EC está limitada à escala local, enquanto os problemas urbanos assumem outros perímetros e dimensões, especialmente nos territórios das metrópoles, o que implica na necessidade de adoção de soluções em escala regional ou urbano-metropolitana (FERNANDES, 2010; SANTOS JÚNIOR, 2008). O EC também não contempla a realidade de municípios pequenos, que acabam prevendo, em seus planos diretores, instrumentos que não refletem a dinâmica fundiária e imobiliária local (BRAJATO, 2015).

⁴ O PEUC impõe a obrigação de que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTUP. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a Desapropriação-Sanção (BRASIL, 1988, 2001).

⁵ Esse cenário de “não aplicação” pode ser associado a diferentes fatores, entre 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 constitui tarefa fácil – e a dificuldade de o Estado 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 uma das questões relacionadas ao impasse da reforma urbana como projeto. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Maricato (2011) e Klink e Denaldi (2015).

⁶ Pesquisa coordenada pela Profa. Rosana Denaldi, contratada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), no âmbito do projeto Pensando o Direito, desenvolvida entre 2013 e 2015.

⁷ 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).

⁸ Durante o segundo mandato do Prefeito José de Filippi (2005 a 2008), do Partido dos Trabalhadores (PT).

⁹ Palmas iniciou a aplicação do PEUC em 2011, com a emissão de 250 notificações, posteriormente canceladas pela prefeitura, frente à observância de irregularidades no processo, como ausência de notificação pessoal, precária identificação dos imóveis, inexistência de processos administrativos individualizados e de averbação das notificações (DENALDI et al., 2017). A primeira etapa de notificação ocorreu durante o segundo mandato de Raul Filho (2009-2012), do PT, e a segunda etapa, durante o primeiro mandato de Carlos Amastha (2013-2016), ex-membro do Partido Progressista (PP), atualmente no PSB.

¹⁰ No segundo mandato de João Avamileno (2005-2008), do PT.

¹¹ Durante o segundo mandato de Luiz Marinho (PT), que administrou a cidade entre 2009 e 2016.

¹² Durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT), que administrou São Paulo entre 2013 e 2016.

¹³ Pouco mais de 93% do total foi notificado na gestão de Fernando Haddad (PT), e o restante na gestão João Dória/Bruno Covas, ambos do PSDB, partido que assumiu a prefeitura em 2017.

¹⁴ Segundo informações municipais, o universo notificado até novembro de 2021 alcançou 1.754 imóveis ociosos, e o total de imóveis sujeitos ao IPTUP, no exercício fiscal de 2021, era de 679 imóveis (SÃO PAULO, 2021).

¹⁵ A aplicação do PEUC teve início no segundo mandato de Silvío 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.

¹⁶ Em 2018, em virtude de inconsistências identificadas na aplicação dos instrumentos e por iniciativa do novo prefeito eleito para o mandato 2017-2020, foi aprovada lei municipal que estabeleceu a suspensão do IPTUP para todos os imóveis notificados com até 20 mil metros quadrados, e 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. A partir de 2018, com a vigência da lei suspensiva, o total de 384 imóveis incluídos no IPTUP reduziu para 37, em 2018 e 19, em 2019 (BRAJATO, 2020).

¹⁷ Cabe registrar que as experiências de aplicação dos instrumentos foram acompanhadas por Brajato durante o desenvolvimento de sua pesquisa de doutorado intitulada *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação* (BRAJATO, 2020). Faz-se necessário, a fim de se atualizarem os dados e informações sobre as experiências, acompanhar as eventuais mudanças que a pandemia de covid-19 possa ter trazido na implementação dos instrumentos, tanto do ponto de vista de sua interrupção, como em função do impacto sobre o número de imóveis ociosos nas cidades estudadas.

¹⁸ Segundo Maricato (2010, p. 15), “as terras vazias servidas de infraestrutura [...] poderiam acomodar mais do que o dobro da população dessas cidades, o que não impede de grande parte da população de rendas mais baixas estarem praticamente fora do tecido urbano contínuo”.

¹⁹ Informações constantes de relatório técnico produzido para subsidiar a revisão do Plano Diretor. O total de “vazios urbanos” tem como base o Cadastro Imobiliário municipal. Estima-se, no entanto, que 15% deste total esteja edificado, considerando-se que as informações cadastrais se encontram desatualizadas (GOIÂNIA, 2018 apud BRAJATO; DENALDI, 2018).

²⁰ Palmas foi projetada para um milhão de habitantes, mas tinha pouco mais de 220 mil habitantes em 2010, segundo o Censo (DENALDI et al., 2017).

²¹ 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).

²² O “Eixo Tamanduatehy”, com mais de dez quilômetros de extensão, constitui importante eixo viário metropolitano, que

liga a Região do ABC à capital paulista. Abrigou um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 1970, quando foi impactado pelo processo de reestruturação produtiva, com o enxugamento e/ou transferência de parte das plantas industriais para outras regiões do estado e do país.

²³ Até agosto de 2022, o PMH não tinha sido aprovado.

²⁴ Macrozona de Proteção e Recuperação dos Mananciais (MPRM) e Macrozona de Proteção Integral (MPI). A maior parte da população (cerca de 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).

²⁵ Segundo o conteúdo do Plano Diretor, a utilização do PEUC e sucedâneos tem por objetivo: (i) otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis; (ii) aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana de Maringá; e (iii) combater o processo de periferização.

²⁶ A lei específica estabeleceu que os proprietários dos imóveis ociosos constantes dos grupos I e II deveriam promover, obrigatoriamente, o seu uso adequado, no prazo de dois e quatro anos, respectivamente. Decorridos esses prazos sem o devido atendimento por parte dos proprietários, o município teria até doze meses para identificar os imóveis ociosos e notificar seus proprietários (GOIÂNIA, 2008).

²⁷ Esses prazos foram revistos posteriormente e estendidos até dezembro de 2016 (DENALDI et al., 2015).

²⁸ Foram excluídos 286 imóveis da listagem inicial, por diferentes motivos, entre os quais: imóveis localizados em área de preservação permanente (APP) ou na APMR-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”; e faixa de domínio da Rodovia Anchieta (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016).

Fontes das figuras e tabelas

TABELA 1 Brajato (2020)

TABELA 2 Brajato e Denaldi (2018)

FIGURAS 1, 2 e 3 Brajato (2020)

FIGURAS 4 e 5 Adaptado por Matheus Graciosi (2023) a partir de Brajato (2020)

Referências bibliográficas

- BAZOLLI, J. A. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 1254-1276, 2016.
- 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 (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.
- BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana**: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.
- BRAJATO, D. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): o que as experiências de aplicação revelam sobre a efetividade (ou o alcance) desse instrumento? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2019. Disponível em: <http://xviii-enanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1333>. Acesso em: 12 abr. 2023.
- BRAJATO, D.; DENALDI, R. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 179-208, 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**, São Paulo, 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. p. 93-112.
- CORIOLO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socio-territoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 131-145, 2013.
- 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. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- COSTA, F. C.; SANTORO, P. F.. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019.
- 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: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52406/aplicacao-do-iptu-progressivo-em-palmas-como-medida-coercitiva-a-promover-o-adensamento-urbano>. Acesso em: 12 abr. 2023.
- DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.
- DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Ipea, 2015.
- FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU progressivo: o avesso de avesso num desenho lógico. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2013.
- FARIA, J. R. V. de. **Planos diretores participativos**: a razão consensual no discurso da reforma urbana. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.
- FROTA, H. B. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. *In*: VIEIRA, B. S. (coord.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 203-226.
- 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**, Santiago, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018.
- KLINK, J.; DENALDI, R. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. *In*: DENALDI, R. (org.). **O desafio de planejar a cidade**: política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012. p. 199-224.
- KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, 2015.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

RIBEIRO, L. C. de Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 11-27.

ROCCO, R.; ROYER, L.; GONÇALVES, F. M. Characterization of spatial planning in Brazil: the right to the city in theory and practice. **Planning Practice & Research**, Abingdon, v. 34, n. 4, p. 419-437, 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práticas transformadoras. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA J. G. de (org.) **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

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. **Jornal Notícias do Município**: São Bernardo do Campo, edição 1913, 23 dez. 2016.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2018 e Plano de Trabalho 2019** – Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2018.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2021 e Plano de Trabalho 2022** – Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2021.

SOUZA, C. V. C. de. **Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e (re)produção do espaço em tempos de neoliberalização**: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). 2018. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

Legislação consultada

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 133, p. 1-5., 11 jul. 2001.

CURITIBA (Município). **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. Curitiba: Câmara Municipal, 2009. 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: 12 ago. 2022.

GOIÂNIA (Município). **Lei Complementar nº 181, de 1 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. Goi-

ânia: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lc_20081001_000000181.html. Acesso em: 12 ago. 2022.

PALMAS (Município). **Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política urbana do Município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal, seus arts. 182 e 183, e o estatuto da cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2007/16/155/lei-complementar-n-155-2007-dispoe-sobre-a-politica-urbana-do-municipio-de-palmas-formulada-para-atender-ao-pleno-desenvolvimento-das-funcoes-sociais-da-cidade-e-a-garantia-do-bem-estar-de-seus-habitantes-conforme-estabelece-a-constituicao-federal-88-em-seus-arts-182-e-183-e-o-estatuto-da-cidade-lei-federal-n-10257-de-10-de-julho-de-2001>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SÃO PAULO (Município). Lei 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 Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo** – Projeto de Lei nº 619/16. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2016. Disponível em http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso: 12 ago. 2022.