

**PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E A FUNÇÃO SOCIAL
DA PROPRIEDADE: NOTAS ACERCA DE UMA EXPERIÊNCIA**

Fernando Bruno Filho, Rosana Denaldi

Mestre e doutorando em Direito Público | Professor adjunto de Direito
Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu |
Secretário adjunto de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de
Santo André

Doutora em Arquitetura e Urbanismo | Professora de Planejamento Urbano
da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos |
Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André
rdenaldi@santoandre.sp.gov.br

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: NOTAS ACERCA DE UMA EXPERIÊNCIA¹

Um dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade imóvel urbana é o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). A sua aplicação depende da inserção nos Planos Diretores respectivos de cada município, mas, acima de tudo, da ação política de torná-lo verdadeiramente exigível.

O artigo 50 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) estabeleceu prazo até 10 de outubro de 2006 para os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores. Muitos desses planos prevêem a aplicação do PEUC, no entanto a grande maioria dos municípios não vem ainda implementando o instrumento. O município de Santo André aprovou seu Plano Diretor em 2004 e iniciou a notificação de áreas vazias e subutilizadas em 2006; embora a experiência seja ainda recente, já contém elementos para reflexão, objetivando contribuir com o debate sobre a aplicação e o aprimoramento do instrumento.

O ESTATUTO DA CIDADE E O PEUC

O princípio da função social da propriedade está inscrito há muito no ordenamento jurídico brasileiro, pelo menos desde a Constituição de 1934. No entanto, foi (e é) bem mais lento, em termos históricos, o incremento de práticas e instrumentos que o tornem verdadeiramente exigível em sua essência

No que tange à propriedade imóvel urbana, já desde a década de 1960 se apontava o quanto seu uso (ou, ao que nos interessa, seu não-uso) abusivo conduzia inexora-

velmente a uma degradação urbana e ambiental da vida das cidades. Porém, apenas em 1983 o Executivo federal enviou ao Congresso a primeira proposta consolidada de lei nacional acerca da política urbana, a qual lá recebeu o número de ordem 775/83, constituindo um marco fundamental, posto que estabelecia princípios e um rol de instrumentos definitivamente incorporados na pauta da reforma urbana, entre eles o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios. Seu conteúdo, porém, denotava atribuições excessivamente centralizadas na União, em detrimento da autonomia municipal, e sua tramitação, lenta, acabou atropelada pelo advento do Congresso Constituinte, em 1986.

Por força desses precedentes, e sob o signo da emenda popular da reforma urbana, a Constituição Federal de 1988, a par de repetir a exigibilidade do cumprimento da função social da propriedade, delineou no artigo 182 as regras pertinentes ao exercício da propriedade imóvel urbana. Mais que *ordenar* o espaço urbano (o que, aliás, o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, já determina), o artigo 182 determina que cabe ao município promover seu *desenvolvimento*, sua transformação, posto que, por força dos fenômenos das décadas anteriores, a expansão urbana, de regra, se dera e no presente ainda se dá de forma contrária à concretização dos direitos fundamentais de seus cidadãos e à preservação ambiental. O Plano Diretor exsurge como instrumento básico dessa reconversão, ainda que a política urbana local deva se adequar a normas gerais que se estabeleceriam posteriormente, mediante lei de competência da União.

Por sua vez, e ao lado do Plano Diretor (o que não fora reivindicado no bojo da emenda popular), o único instrumento² alçado à condição de regra constitucional, dentre aqueles debatidos ao longo dos anos anteriores, incorporados pelo PL 775 e apontados na emenda popular, foram o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios. No entanto, sua aplicabilidade ficou vinculada à edição de legislação futura, de competência da União, a qual deveria dar-lhe os parâmetros de concretização.

Tanto a lei nacional destinada a veicular normas gerais de política urbana quanto a lei federal destinada a dar eficácia plena ao instrumento de parcelamento, edificação e uso compulsórios só vigoram a partir da edição da Lei n. 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Porém, desde a promulgação da Constituição Federal, não faltou quem, como Carlos Ari Sundfeld (1995, p.38), defendesse que o instrumento poderia ser adotado de imediato pelos municípios, via planos diretores; vários municípios,³ por sua vez, passaram a inserir em seus respectivos Planos Diretores (quando das respectivas aprovações ou revisões) a possibilidade de exigência do PEUC, mas não avançaram no sentido de implementá-lo verdadeiramente, permanecendo as regras locais em compasso de espera, aguardando a edição da lei federal.

Antes, porém, de adentrar na análise dos dispositivos pertinentes do Estatuto da Cidade, há um último e importante aspecto, que emerge da análise sistemática da Constitucional, e que vem sendo relegado na abordagem do instrumento.

Aparentemente, e por conta de 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, com total liberdade para fazê-lo ou não. Mas não é essa a interpretação correta, sob pena de amesquinhar o princípio da função social da propriedade.

Com efeito, dar ao imóvel urbano uma função social é condição de legitimidade da propriedade. Esse imóvel, por sua vez, 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). Ora, como toda competência constitucional, o exercício da autonomia municipal se expressa por meio de 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, efeitos perniciosos decorrentes do não-uso, como a falta de oferta de terrenos no mercado, ou sua excessiva valorização, tornando dificultoso o acesso da população de mais baixa renda –, deve o município inserir em sua respectiva legislação local (*in casu*, o Plano Diretor e, eventualmente, em lei específica dele decorrente) o instrumento apto a reverter essa situação, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Tal faculdade, portanto, implica apenas definir elementos específicos de cada município, buscando modular o uso do instrumento a fim de que ele atinja seu propósito, e não negá-lo. Clóvis Beznos (1995) nos dá peculiar exemplo, quando aponta as singularidades das cidades de veraneio, onde parte considerável dos imóveis está vazia fora de temporada, e nem por isso esses imóveis se configuram como não-utilizados. O mesmo se pode afirmar com relação a imóveis não-edificados, mas que detêm relevância ambiental, histórica ou paisagística.

Em essência, o Estatuto da Cidade, em seus artigos 5º e 6º, cuida de estabelecer prazos, condições e garantias para que o município exija o cumprimento da função social daqueles imóveis não-edificados, subutilizados ou não-utilizados. E o faz de maneira econômica, 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 nenhuma construção), a condição de subutilizado será estabelecido (e obrigatoriamente o deverá) a partir de critérios locais, os quais, aliás, podem variar para cada região do perímetro urbano de cada município. A não-utilização,⁴ por sua vez, fica a inteiro critério da legislação municipal, dentro de certa margem de razoabilidade.

Por força de veto presidencial, mantido pelo Congresso, exclui-se a incidência do instrumento sobre imóveis que estivessem edificados, porém “em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental” (inciso II do art. 5º). Essa configuração terá efeitos quando de sua aplicação, ao se balizar a situação do imóvel a partir do licenciamento outorgado.

Ainda que repita a referência à *lei específica* como veículo do instrumento, a exemplo do que consta no próprio artigo 182 da CF, essa deve ser lida como lei em seu sentido substancial, e não material. Em outras palavras, é preciso que se respeite o princípio da legalidade no estabelecimento da obrigação, fazendo que os elementos principais que permitam definir sentido e alcance da norma estejam submetidos ao processo legislativo, *in casu*, da câmara de vereadores. Nada obsta, portanto, que tais elementos estejam todos contidos no próprio Plano Diretor, o que tornaria, a partir de sua promulgação, auto-aplicável, no contexto local, a exigibilidade de que se dê ao solo urbano um uso (Fundação..., 2006).

De resto, os prazos e os procedimentos estabelecidos buscam muito mais garantir razoabilidade e segurança jurídica na adoção do instrumento pelos municípios, evitando o uso arbitrário e situações que caracterizem expropriação indireta, mas também evitem a ocorrência de fraudes, como a alegação de que a obrigação seja *intuitu personae* (em consideração à pessoa), o que permitiria desobrigar o adquirente de imóvel cujo proprietário fora notificado a cumpri-la. O artigo 6º é claro ao afastar tal possibilidade.

PEUC: O CASO DE SANTO ANDRÉ

O PEUC foi instituído no município de Santo André por força do Plano Diretor Participativo (Lei n.8.696 de 17 de dezembro de 2.004), o qual estabeleceu os princípios fundamentais, objetivos e instrumentos da política urbana.

O Plano Diretor (PD) divide o território do município em duas Macrozonas: a *Urbana*, correspondendo à porção urbanizada do território, 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: *Reestruturação Urbana*, de *Qualificação Urbana*, de *Recuperação Urbana* e a *Zona Exclusivamente Industrial*.

A Zona de *Qualificação Urbana* caracteriza-se por ter a infra-estrutura consolidada. Os objetivos dessa zona são ordenar o adensamento construtivo, evitar a saturação do sistema viário, permitir o adensamento populacional onde esse ainda for possível, como forma de aproveitar a infra-estrutura disponível e ampliar a disponibilidade de equipamentos públicos, as áreas verdes e de lazer.

A Zona de *Reestruturação Urbana* corresponde ao eixo da Avenida dos Estados, Rio Tamanduateí e a antiga Estradas de Ferro Santos-Jundiaí (ainda operando transporte de cargas e passageiros) e quadras lindeiras, cortando a Macrozona Urbana no sentido NO-SE. Caracteriza-se pela presença de grandes áreas, parte considerável delas subutilizadas, não-utilizadas e mesmo não-edificadas, uso misto e carência de equipamentos públicos.

A Zona de *Recuperação Urbana* corresponde à porção sul da Macrozona Urbana e caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com alta densidade populacional, carência de infra-estrutura e equipamentos públicos e alta incidência de loteamentos irregulares e núcleos de favelas.

De acordo com o PD, o objetivo da PEUC é a promoção do desenvolvimento urbano e do aproveitamento adequado dos imóveis do município e melhora da oferta e redução do preço de lotes e imóveis. O mesmo PD define como “solo urbano não-edificado” aqueles terrenos com área igual ou superior a mil metros quadrados, localizados na Macrozona Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado for igual a zero; como “solo urbano subutilizado” os terrenos e glebas com área igual ou superior a mil metros quadrados, localizados na Macrozona Urbana e com o coeficiente de aproveitamento que não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam – CA mínimo de 0,20 para as Zonas de Qualificação e de Recuperação Urbana e de 0,40 para a Zona de Reestruturação Urbana. Por fim, estabeleceu como “solo urbano não-utilizado” todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.

Repetindo a fórmula do Estatuto da Cidade, o PD determina 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 PD estabelece ainda que ficam excluídos dessa obrigação os terrenos (i) utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades, (ii) que exerçam função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente, (iii) de interesse do patrimônio cultural ou ambiental, (iv) ocupados por clubes ou associações de classe e, por fim, (v) de propriedade de cooperativas habitacionais.

O Decreto n. 15.379, de 16 de maio de 2006, regulamentou os artigos 116 e 117 do PD, identificando hipóteses de atividades econômicas que não necessitam de edificação (por exemplo, dutos, linhas de transmissão, atividades acessórias como estacionamentos etc.) e 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 PROPRIETÁRIOS

A primeira etapa consistiu na elaboração de listagem de imóveis situados na Macrozona Urbana, que se enquadravam nos critérios estabelecidos na Lei n. 8.696/2004, combinada com a regulamentação dada pelo Decreto n. 15.379.⁵

As informações necessárias à elaboração da listagem foram extraídas do Banco de Dados do Município (BDM), onde constam as áreas construídas (licenciadas ou objeto de recadastramento para fins tributários) dos imóveis, o que possibilitou o cálculo do coeficiente de aproveitamento de cada lote e, conseqüentemente, o enquadramento das áreas na condição de passíveis de exigibilidade quanto a parcelamento ou edificação compulsórios.

O levantamento apontou que no município existem 885 lotes (ou glebas) maiores que mil metros quadrados resultando em 11.065.158,18 m². Foram excluídos 190 lotes

que somam 3.846.315,43 m² que correspondem a 34,78% desse total, por enquadrarem-se como áreas não-notificáveis de acordo com o PD, resultando num universo de 695 lotes notificáveis que correspondem a 7.216.842,75 m².

Para aferir a situação de cada imóvel, foi instaurado um processo administrativo versando respectivamente sobre cada um deles. Assim, todas as informações já existentes sobre os imóveis e que pudessem dar um quadro acerca de sua situação foram coligidas a fim de compor o quadro final daqueles proprietários que seriam efetivamente notificados. A par dessas providências, e considerando que a análise sistemática do artigo 5º do Estatuto da Cidade não exige o licenciamento como critério de aferir a não-edificação (o que comentamos anteriormente), optou-se por vistoriar e identificar em campo as situações de subutilização e utilização de grande parte dos lotes.

Como exposto antes, as características das áreas notificáveis se diferenciam de uma zona para outra. Assim, a Zona de *Qualificação Urbana* concentra um número maior de vazios, porém em sua maioria com área menor que cinco mil metros quadrados. Por sua vez, nas zonas de *Recuperação Urbana* e de *Reestruturação Urbana* (essa com quase 50% do total de área não-edificada) se concentra a maioria dos grandes vazios urbanos (áreas com mais de vinte mil metros quadrados). Cabe ressaltar que apenas 31 lotes notificáveis, 4,46% do total, correspondem a 57% do volume de áreas subutilizadas ou não-edificadas.

Para estabelecer um escalonamento das notificações, as áreas notificáveis foram agrupadas por zona, tamanho e coeficiente de aproveitamento. Optou-se por iniciar a notificação em toda Macrozona Urbana e por priorizar as notificações das glebas maiores e com coeficiente menor de aproveitamento, levando também em consideração as características das zonas. Definiram-se, assim, três etapas de notificações, e todas as áreas devem ser notificadas até 2015, período que coincide com a revisão do Plano Diretor, 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 devem ser notificados 61% dos vazios até 2008. Os quadros 2 e 3 apresentam o critério e escalonamento adotados. Até outubro de 2006, a prefeitura já havia notificado cerca de 50% dos imóveis enquadrados na primeira etapa.

Quadro 1 – Lotes notificáveis – área média

ZONA	ÁREA MÉDIA DOS LOTES NOTIFICÁVEIS	QUANTIDADE DE LOTES NOTIFICÁVEIS	ÁREA TOTAL DOS LOTES NOTIFICÁVEIS
QUALIFICAÇÃO URBANA	3.709,38 m ²	432 lotes	1.602.453,43 m ²
REESTRUTURAÇÃO URBANA	18.807,28 m ²	176 lotes	3.310.081,54 m ²
RECUPERAÇÃO URBANA	26.486,30 m ²	87 lotes	2.304.307,78 m ²
TOTAL		695 lotes	7.216.842,75 m ²

Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), outubro de 2006.

Quadro 2 – Lotes notificáveis. Critérios de classificação por etapa de notificação

ETAPAS	ZONA	LOTES		ÁREA CORRESPONDENTE	
		n.	%	m ²	%
1ª ETAPA ATÉ 2008	ZQU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	56	56,57%	795.770,00	18,06%
	ZREU lotes com área > 20.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	17	17,17%	1.520.014,64	34,49%
	ZRU lotes com área > 10.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	26	26,26%	2.091.330,78	47,45%
	TOTAL	99	100,00%	4.407.115,42	100,00%
2ª ETAPA ATÉ 2010	ZQU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20	14	14,14%	136.814,10	7,55%
	ZREU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,40	71	71,72%	1.568.427,20	86,50%
	ZRU lotes com área > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20	14	14,14%	107.868,00	5,95%
	TOTAL	99	100,00%	1.813.109,30	100,00%
3ª ETAPA ATÉ 2015	ZQU lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20	362	72,84%	669.869,33	67,21%
	ZREU lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,40	88	17,71%	221.639,70	22,24%
	ZRU lotes com área ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20	47	9,46%	105.109,00	10,55%
	TOTAL	497	100,00%	996.618,03	100,00%
TOTAL GERAL		695	lotes	7.216.842,75	m²

ZQU – Zona de Qualificação Urbana; ZREU – Zona de Reestruturação Urbana; ZRU – Zona de Recuperação Urbana.

Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), outubro de 2006.

Quadro 3 – Resumo das etapas de notificação

ETAPAS	LOTES		ÁREA CORRESPONDENTE	
	n.	%	m ²	%
1ª ETAPA – ATÉ 2008	99	14,24%	4.407.115,42	61,07%
2ª ETAPA – ATÉ 2010	99	14,24%	1.813.109,30	25,12%
3ª ETAPA – ATÉ 2015	497	71,51%	996.618,03	13,81%
TOTAL	695	100,00%	7.216.842,75	100,00%

Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), outubro de 2006.

QUESTÕES PARA O DEBATE

O Plano Diretor é o veículo para a definição de como, quando e onde se exigirá dos proprietários de imóveis urbanos que os utilizem, parcelem ou edifiquem. Deve tratar da exigibilidade do PEUC, eventualmente até prescindindo da lei específica a que se referem o artigo 182 da CF e o *caput* do art. 5º da Lei n. 10.257/2001.

O instrumento vem apenas recentemente sendo incorporado aos Planos Diretores e sua aplicação requer acompanhamento e avaliação permanentes. Assim, está-se adentrando em nova fase, de acompanhamento e ponderação sobre a legalidade das diferentes construções adotadas pelos municípios, ante o direito de propriedade. Porém, algumas reflexões já afloram, pela própria análise sistemática da Constituição federal e do Estatuto da Cidade.

Uma primeira questão se relaciona com a eficiência do instrumento ainda pouco experimentado para promover a utilização ou disponibilização dos vazios urbanos em curto e médio prazos. O marco inicial dos prazos estabelecidos no Estatuto da Cidade para cumprimento da obrigação é a notificação do proprietário, com as formalidades descritas naquela lei federal. O primeiro deles é de um ano para apresentação de projeto, salvo se a legislação municipal determinar outro, mais dilatado, ou ainda se conceder efeito suspensivo aos questionamentos apostos pelo proprietário.

A utilização desses vazios, no entanto, 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, se relaciona à implantação e ao sucesso do Sistema Nacional de Habitação. A dinâmica dos investimentos do setor industrial e correlatos (logística e demais prestação de serviços industriais) se relaciona também com as condicionantes macroeconômicas, assim como em cada cidade e região há especificidades também no que tange 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 se dê com a velocidade desejada. Restam ao legislador local, a nosso ver, duas opções.

A primeira, mais temerária, é estabelecer prazos para cumprimento da obrigação maiores do que aqueles dados pelo artigo 6º do Estatuto da Cidade (um ano para apresentação de projeto e dois anos para sua implementação, após aprovado). Diz-se temerário, pois posterga para o futuro efeitos que já poderiam ser percebidos tão logo o arcabouço legal exigível estivesse disponível.

Uma outra, e que parece mais coerente com um conceito jurídico de política pública, é construir, de forma transparente e estável, uma escala de notificações para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis tipificados no Plano Diretor. Tal escala deve guardar pertinência lógica com os diagnósticos que embasaram o próprio plano e com as estratégias por ele adotadas. Assim, pode-se iniciar exigindo a correção da conduta dos proprietários de imóveis de uma dada região da cidade (obviamente, dentre aquelas apontadas já no Plano Diretor, como determina o artigo 5º do Estatuto), daqueles que possuam os imóveis com maiores dimensões, ou ainda onde os coeficientes de aproveitamento praticados estejam mais distantes do mínimo previsto no Plano Diretor. Tal escala deve contemplar todos os imóveis passíveis de notificação, divididos em grandes grupos de terrenos (ou edificações) que atendam aos mesmos quesitos, com respectivos períodos para que a notificação se processe, de forma a assegurar a isonomia.

Assim, é possível uma acomodação coordenada do mercado, dentro de suas possibilidades de aporte de capital, mas também direcionando seus esforços, haja vista o aumento de oferta com terrenos com certas características ou em dada localização.

Outro ponto, bastante perceptível no caso de Santo André, é a combinação da obrigação de parcelar ou edificar com zoneamentos restritivos.

Uma vez estabelecida a obrigação de parcelar ou edificar, ela deve se dar conforme os usos e os 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 que, na medida em que combinadas as duas regras, se caracterize uma expressiva perda de conteúdo econômico do imóvel; ou, ainda, o cumprimento da obrigação pode significar um ônus excessivo, também do ponto de vista econômico, para o patrimônio do proprietário, dando margem a que este reivindique ser indenizado (o que na prática processual se costuma denominar “desapropriação indireta”) por viabilizar por si interesses sociais que deveriam ser providos pelo poder público. Portanto, ainda que ainda não haja vedações constitucionais ou legais a essa concomitância, e dadas as fragilidades com que ainda se apresenta o instituto, a razoabilidade impõe que se monitore o mercado imobiliário, de forma a aferir custos e lucratividade quando essa combinação – à primeira vista positiva, pois mais do que *exigir* o uso o *qualifica* dentro de uma estratégia de demandas da cidade – se apresentar no caso concreto.

RECOMENDAÇÕES PARA APLICAÇÃO DO PEUC

O PEUC é um instituto ainda em construção, não incorporado efetivamente às políticas públicas locais e objeto de intensas discussões no campo jurídico. Portanto, as cidades (setor público e sociedade) precisam avançar em seu delineamento com cautela e ponderação, mas sem dele abrir mão, sob pena de se perder uma oportunidade única na história recente do país de reverter os processos de urbanização excludente. A incipiente experiência de Santo André permite apontar algumas recomendações:

a) *Adaptação às peculiaridades locais (cidade e região)*

A escala de notificações, dimensões mínimas e máximas, conceito de subutilizado e localização dos imóveis deve considerar as características específicas da cidade e da região. Afora a impossibilidade de parcelamento, por atingir o módulo mínimo de um lote urbano (125 ou 250 m²), as dimensões das áreas (glebas ou lotes) abarcadas pelo instituto devem ser definidas a partir do contexto local, de forma a coibir a retenção de imóveis com finalidades especulativas. Assim, é perfeitamente possível adotar uma metragem menor em zonas da cidade onde a demanda por edificação seja intensa e as características da ocupação já estejam dadas por lotes menores e, além disso, estabelecer lotes mínimos maiores onde a tendência (e a estratégia do plano) se configure de forma diversa – condomínios, indústria, comércio atacadista etc. Há a possibilidade, aventada pelo Estatuto (artigo 5º, §5º), de que a legislação municipal estabeleça o *cumprimento*

da obrigação (parcelamento, edificação ou até mesmo o uso) em etapas, para empreendimentos de grande porte.

b) PEUC pode incidir sobre a conduta dos proprietários no caso de um mesmo proprietário com diversos lotes abaixo do mínimo

Dar função social é condição de legitimidade para a relação jurídica estabelecida entre o sujeito (proprietário) e a coisa (bens). Portanto, o PEUC deve incidir sobre a conduta dos proprietários, quando essa estiver em desacordo com as “exigências fundamentais de ordenação da cidade”. Esse caráter *intuitu personae* fica claro, por exemplo, no artigo 6º do Estatuto, como comentado antes, ainda que refletindo sobre os sucessores. Assim, caso se caracterize a retenção de um número considerável de lotes não-edificados (e até mesmo unidades construídas) pelo mesmo proprietário, e essa atitude tenha impacto significativo na dinâmica imobiliária da cidade, nada obsta a que ele seja notificado para a edificação ou a utilização desses imóveis.

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

Como comentado, a faculdade outorgada pela CF aos municípios, de exigir a utilização, o parcelamento ou a edificação, é apenas e tão-somente a capacidade de modular a aplicação do instituto às peculiaridades locais, mas também às situações em que o imóvel cumpre uma função social que prescinde de edificação. Entre as mais comuns estão:

■ *a relevância ambiental*, quando o terreno apresenta vegetação significativa, ou a impossibilidade de edificação por conta das condições do solo. Imóveis nessas condições, independentemente de suas dimensões e localização, devem ser excluídos da obrigação;

■ *a relevância paisagística, história ou arquitetônica*, onde vale o mesmo raciocínio anterior, 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* que não demandam edificações, como 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 que o Plano Diretor estabeleça limites máximos ao exercício de algumas destas atividades, quando pertinente.

d) Coibir condutas que visam afastar a incidência da obrigação

No limite de sua competência, o Plano Diretor (ou a lei específica) deve buscar coibir condutas que claramente visam apenas afastar a incidência da obrigação. Entre elas está o desmembramento em poucos lotes, de forma que cada um deles se posicione abaixo do mínimo antes da notificação (o que se resolve facilmente e nos quadros da CF e da legis-

lação federal ao estabelecer a reserva e o concurso voluntário de áreas públicas mesmo para os desmembramentos), ou então o início de obras no prazo, mas seu prolongamento e não-conclusão de forma injustificada.

e) *Qualidades inerentes ao proprietário*

O imóvel de domínio da administração direta, autárquica e fundacional deve estar afetado a um uso, o que difere da função social da propriedade. Se, eventualmente, ao longo de um largo período de tempo, os governos que se sucedem permanecem inertes em dar-lhes uma destinação compatível, há outros instrumentos para impelir seu aproveitamento que não o PEUC (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. Não por caso, o Estatuto da Cidade estabelece como de cinco anos (art. 52, II) o prazo para que seja dada destinação aos imóveis adquiridos mediante a desapropriação-sanção, sob pena de impropriedade administrativa. Mas há 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. Porém, não há, quer na Constituição Federal quer no Estatuto da Cidade, guarida 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, 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) *Definição e aferição da não-utilização em sentido estrito*

Esse parece ser um dos grandes desafios do legislador local e das administrações municipais, posto que se trata de imóveis parcelados ou edificados (portanto, que se submetem ao licenciamento urbanístico) mas não utilizados para as finalidades que atendam à sua função social. Esse universo pode incluir desde grandes edificações, como indústrias e galpões, 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, permitiria inferir o abandono do imóvel. Ainda assim, o mesmo imóvel pode trafegar em curtos períodos de tempo da utilização à não-utilização, como usualmente ocorre com unidades disponibilizadas no mercado de locação imobiliária. De qualquer forma, eventuais dificuldades na aferição não são, por si, impedimento à exigibilidade da utilização do imóvel.

NOTAS

1. Os dados e os quadros foram produzidos pela arquiteta Dânia Brajato, do Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos da Prefeitura de Santo André.
2. Evidentemente, não nos esquecemos da usucapião urbana, disposta no artigo 183 da Constituição federal, ainda que ela não se relacione diretamente à noção de instrumento de política pública, mas sim a um direito subjetivo.
3. Dentre outros, Natal, João Pessoa, São José dos Campos, Angra dos Reis.
4. Anote-se a posição de Victor Carvalho Pinto (2002, p.132ss) no sentido de que, na verdade, a “não-utilização” seria gênero, do qual “não-parcelamento” e “não-edificação” seriam espécies. Apenas estas duas últimas situações, portanto, seriam passíveis de regulação pelos municípios.
5. Como se depreende, a aplicação se dá, 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO, L. P. *Derecho urbanístico: instituciones basicas*. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- BEZOS, C. Desenvolvimento urbano. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v.11, p.139-58, 1995.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos Ministério das Cidades*, Brasília, n. 1, 2004.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUENO, V. S. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.) *Estatuto da cidade – comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p.89-98.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. Parecer CEPAM 25.523. São Paulo, 2006.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- PINTO, V. C. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, L. P. (Org.) *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.131-40.
- SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. Plano Diretor Participativo. Santo André, 2005.
- SAULE JUNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro – ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1997.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SUNDFELD, C. A. *Desapropriação*. São Paulo: Editora RT, 1995.



RESUMO

Este trabalho trata da aplicação do instrumento de PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, visando exigir dos proprietários o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. Discute brevemente sua configuração no Estatuto da Cidade e apresenta o caso de Santo André. Nesse município, o instrumento foi regulamentado pelo Plano Diretor aprovado em 2004 e sua aplicação teve início em 2006, quando foram notificados os proprietários de cerca de 30% das áreas vazias e subutilizadas.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento urbano, direito urbanístico, Plano Diretor, política urbana.

SUBDIVISION, BUILDING AND SETBACK REGULATION AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY: SOME NOTES ON AN EXPERIENCE

ABSTRACT

This paper will provide an analysis of the application of the instrument on Subdivision, Building and Set back regulations, which requires that landowners abide to the principle of the social function of urban real estate. It briefly discusses the configuration of the instrument within the Statute of the City, and presents the Santo André case. In the city of Santo André, the instrument was first regulated through the Master Plan, which was approved in 2004, while its application was initiated in 2006, when some 30% of the owners of vacant or underutilized plots were being notified

KEYWORDS: *urban planning, urban land use laws, Master Plan, urban policy.*