

Nº 56

**PARCELAMENTO,
EDIFICAÇÃO
OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS E
IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO:**

Regulamentação e Aplicação



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Nº 56

**PARCELAMENTO,
EDIFICAÇÃO
OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS E
IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO:**

Regulamentação e Aplicação



Pensando
o DIREITO

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Governo Federal

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ministério da Justiça

Ministro de Estado da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretaria de Assuntos Legislativos



Secretário de Assuntos Legislativos e Diretor

Nacional de Projeto Pensando o Direito

Gabriel de Carvalho Sampaio

Chefe de Gabinete e Gerente de Projeto

Sabrina Durigon Marques

Coordenação:

Guilherme Moraes-Rego

Mário Henrique Ditticio

Marina Lacerda e Silva

Thiago Siqueira do Prado

Ivan Cândido da Silva de Franco

Maria Eduarda Ribeiro Cintra

Natália Langenegger

Equipe Técnica

Vera Ribeiro de Almeida

Paula Lacerda Resende

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

**Ministério da Justiça
Secretaria de Assuntos Legislativos**

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO:

Regulamentação e Aplicação.

Série Pensando o Direito, nº 56



**Secretaria de
Assuntos Legislativos**

**Ministério da
Justiça**



**Brasília
2015**

© 2015 Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério da Justiça ou do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS
Projeto Pensando o Direito

Diretor Nacional de Projeto
Gabriel de Carvalho Sampaio

Gerente de Projeto
Sabrina Durigon Marques

Coordenação Técnica - IPEA
Fábio de Sá e Silva

Equipe Técnica
Vera Ribeiro de Almeida
Paula Lacerda Resende

Coordenação Editorial
Renata C. Nascimento Antão

Equipe Administrativa:
Maria Cristina Leite
Ewandjóecy Francisco de Araújo

Normalização e Revisão:
Hamilton Cezario Gomes
João Lucas Bernardino Elias

Diagramação:
Beatriz Moreira Miranda
Juliana Freitas Verlangieri

EQUIPE DE PESQUISA:

Coordenação:
Rosana Denaldi

Pesquisadores
Claudia Virginia Cabral de Souza
Dânia Brajato
Henrique Botelho Frota
Lidia Forghieri Mendes Correa

Colaboradores:
Fernando Guilherme Bruno Filho
Rodilei Silva Morais
Roberlene Gonzales de Oliveira

ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES:

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Secretaria de Assuntos Legislativos
Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede, bl. T, 4º andar, sala 434
Fone: 55 61 2025.3376/3114
Correio eletrônico: pensandodireito@mj.gov.br
Internet: www.pensando.mj.gov.br
Facebook: www.facebook.com/projetopd
Twitter: @projetopd
Youtube: youtube.com/pensandodireito
Distribuição gratuita
Impresso no Brasil / Tiragem: 1ª Edição - 500 exemplares

341.374 P225e	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo : regulação e aplicação / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (Série pensando o Direito; 56)
	ISBN: ISSN: 2175-5760
1. Direito Urbano. 2. Edificação - parcelamento. 3. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). I. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. II. Série.	
CDD	

APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO IPEA

Em 2008, após processo interno de planejamento estratégico, o Ipea deu início a um processo de ampliação de suas agendas e relações institucionais. Em 2009, o Instituto fez um concurso que permitiu recrutar em maior quantidade novos perfis de técnicos, tais como advogados, sociólogos e cientistas políticos. A partir daí, o órgão intensificou seu diálogo com formuladores de políticas públicas em justiça, segurança pública e cidadania no Executivo e no Judiciário.

O Projeto Pensando o Direito se tornou uma expressão privilegiada dessa vocação recente, porém promissora do Instituto. Nele, Ipea e Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL-MJ), trabalham juntos para selecionar temas de especial interesse público, convocar e selecionar especialistas, e desenvolver atividades de coleta e análise de dados que ajudam a refletir sobre caminhos para a mudança em políticas públicas, especialmente nas suas dimensões jurídico-institucionais.

Além disso, o Projeto também contemplou a realização de eventos de discussão, a interlocução com especialistas do estrangeiro, e o apoio à incipiente, porém vibrante comunidade de pesquisa empírica em direito no Brasil, com a concessão de apoio técnico e financeiro e a criação de meios de integração entre sua produção e a Rede de Estudos Empíricos em Direito, a REED.

A aproximação entre Ipea e SAL-MJ permitiu a ampliação do rigor e da aplicabilidade nas pesquisas do Projeto, realizando mais plenamente, assim, os objetivos com os quais ele foi concebido: trazer elementos concretos de avaliação do arcabouço normativo no Brasil, inclusive a partir da experiência comparada, a fim de que ele possa ser aperfeiçoado, para dar conta dos desafios para o nosso desenvolvimento, conforme estabelecidos pela Constituição de 1988.

Esta publicação traz um pouco dos resultados dessa rica parceria que, esperamos nós, continue nos próximos ciclos governamentais, ainda que sob outras formas e estratégias de execução.

Expectamos que os cidadãos leitores encontrem nas próximas páginas bons elementos para conhecer melhor as relações sociais, políticas e jurídicas no Brasil. E que a discussão democrática e bem informada dessa realidade, inclusive no âmbito das instituições políticas brasileiras, como o Congresso e o Judiciário, ajude a animar os espíritos empenhados em transformá-la naquilo que, inevitavelmente, a cidadania brasileira requeira que seja transformada. Esperamos, também, que as novas gerações de gestores e pesquisadores aproveitem e aprofundem as contribuições da pesquisa empírica em direito no Brasil para o enfrentamento de seus desafios e impasses cotidianos. Pois, se quisquer desses resultados forem alcançados, o Projeto terá cumprido aquilo a que se propôs.

SOBRE O PROJETO PENSANDO O DIREITO

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), por meio do Projeto Pensando o Direito, traz a público pesquisas com enfoque empírico e interdisciplinar, sobre temas de grande impacto público e social, contribuindo para a ampliação e o aperfeiçoamento da participação no debate sobre políticas públicas.

O objetivo central das pesquisas do Projeto é produzir conteúdos para utilização no processo de tomada de decisão da Administração Pública na construção de políticas públicas. Com isso, busca-se estimular a aproximação entre governo e academia, viabilizar a produção de pesquisas de caráter empírico e aplicado, incentivar a participação social e trazer à tona os grandes temas que preocupam a sociedade.

A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de inovar e qualificar o debate, estimulando a academia a produzir e conhecer mais sobre temas de interesse da Administração Pública e abrindo espaço para a participação social no processo de discussão e aprimoramento das políticas públicas. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis, instituições e políticas públicas contribui para seu fortalecimento e democratização, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos de discussão e decisão, como o Congresso Nacional, o governo e a própria opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a participação na construção de políticas públicas, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em tramitação, de orientação para o posicionamento da SAL/MJ e dos diversos órgãos da Administração Pública em discussões sobre alterações da legislação ou da gestão para o aprimoramento das instituições do Estado. Ademais, a divulgação das pesquisas, através da Série Pensando o Direito, permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.

Esta publicação consolida os resultados de pesquisa selecionada através da Chamada Pública nº 132/2013. Ressalta-se a colaboração da Universidade Federal do ABC - UFABC e o apoio da Prefeitura Municipal de Maringá, do Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU) da Prefeitura Municipal de Santo André, Departamento de Planejamento Urbano (SPU-1) da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) da Prefeitura Municipal de São Paulo, a quem dedicamos nossos agradecimentos. O presente volume está disponível no sítio eletrônico da SAL/MJ (pensando.mj.gov.br), somando-se assim mais de 55 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Gabriel de Carvalho Sampaio
Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAS — Áreas de Adensamento Sustentável

APP — Área de Proteção Permanente

AR — Aviso de Recebimento

ARISP — Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo

CCSIP — Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública

CF — Constituição Federal

COHAB — Companhia Metropolitana de Habitação

CRI — Cartório de Registro de Imóveis

CTN — Código Tributário Nacional

DCFSP — Departamento do Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo

EC — Estatuto da Cidade

EUA — Estados Unidos da América

FJP — Fundação João Pinheiro

FUPAM — Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente

HIS — Habitação de Interesse Social

HMP — Habitação de Mercado Popular

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUR — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IPTU — Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ITR — Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

MC — Ministério das Cidades

MJ — Ministério da Justiça

MUNIC — Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OODC — Outorga Onerosa do Direito de Construir

PAC — Programa de Aceleração do Crescimento

PD — Plano Diretor

PEUC — Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

PlanHab — Plano Nacional de Habitação

PMCMV — Programa Minha Casa, Minha Vida

PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento



SAL — Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SEMASA — Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André

SIG — Sistema de Informações Geográficas

SMDU — Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo

SNAPU — Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades

STJ — Superior Tribunal de Justiça

UFABC — Universidade Federal do ABC

UFRJ — Universidade Federal do Rio de Janeiro

ZEIS — Zonas Especiais de Interesse Social



LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1: Eixo Tamanduatehy no Município de Santo André.....	68
Figura 2: Áreas notificadas para PEUC na 1^a e 2^a etapas no Município de Maringá.....	70
Figura 3: Áreas notificadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de São Bernardo do Campo.....	71
Figura 4: Imóvel não utilizado notificado para PEUC no Município de São Paulo.....	72
Figura 5: Centro histórico do Município de Santos - Região de incidência do PEUC.....	73
Figura 6: Escalonamento das notificações no Município de São Bernardo do Campo.....	79
Figura 7: Organograma do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade do Município de São Paulo.....	82
Figura 8: Reprodução do modelo de notificação do Município de São Bernardo do Campo.....	85
Figura 9: Reprodução do modelo de notificação extrajudicial do Município de Maringá.....	86
Figura 10: Reprodução de certidão de entrega da notificação no Município de Maringá.....	87
Figura 11: Loteamentos implantados após 2009 e imóveis notificados na 1^a e 2^a etapas de aplicação do PEUC no Município de Maringá.....	93
Figura 12: Reprodução de carnê com lançamento de IPTU para imóvel com alíquota progressiva de 6% no Município de Maringá.....	98
Figura 13: Reprodução de carnê com lançamento de IPTU para imóvel com alíquota progressiva de 8% no Município de Maringá.....	99
Quadro 1: Municípios selecionados por tipo de análise.....	31
Quadro 2: Aplicação do PEUC - municípios pesquisados.....	32
Quadro 3: Previsão o combate à especulação do solo urbano nos Planos Diretores.....	49
Quadro 4: Caracterização dos imóveis não edificados pelos Municípios.....	54
Quadro 5: Caracterização dos imóveis não utilizados pelos Municípios.....	56
Quadro 6: Caracterização dos imóveis subutilizados pelos Municípios.....	58
Quadro 7: Arranjos Institucionais.....	81
Quadro 8: Maringá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo - Termos constantes dos autos de notificação.....	84



Quadro 9: Maringá, Santo André e São Bernardo do Campo - principais alegações apresentadas nos pedidos de impugnação das notificações.....	90
Quadro 10: Maringá, Santo André e São Bernardo do Campo - Exigências registrais para averbação.....	91

Tabela 1: Municípios com Plano Diretor e lei específica de PEUC segundo classes de tamanho da população.....	28
Tabela 2: Regulamentação e Aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo nos municípios com população acima de 100mil habitantes.....	29
Tabela 3: Municípios selecionados: tipologia, população e legislação.....	31
Tabela 4: Estágio de aplicação do PEUC.....	33
Tabela 5: Escalonamento das notificações no Município de Santo André.....	80
Tabela 6: Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo - número de notificações (PEUC) e de pedidos de impugnação até dezembro de 2014.....	89
Tabela 7: Quadro resumo com alíquotas ordinárias e alíquotas progressivas de IPTU no Município de Maringá.....	99
Tabela 8: Previsão das Alíquotas de IPTU progresso no tempo no Município de São Bernardo do Campo.....	100

APÊNDICE II

Figura 1: Localização do Município de Maringá - PR.....	217
Figura 2: Macrozoneamento do Município de Maringá estabelecido pela Lei Complementar nº 799/2010.....	224
Figura 3: Reprodução da certidão constante em notificação extrajudicial entregue via Cartório de Registro de Títulos e Documentos	236
Figura 4: Loteamentos implantados após 2009 e imóveis notificados na 1^a e 2^a etapas de aplicação do PEUC.....	243
Figura 5: Distribuição dos imóveis notificados para o PEUC na 1^a etapa, por macrozona.....	245
Figura 6: Distribuição dos imóveis notificados para o PEUC na 2^a etapa, por macrozona.....	246
Figura 7: Reprodução de capa de carnê de lançamento do IPTU – alíquota base de 0,30% (imposto predial) e alíquota progressiva de 6%.....	251
Figura 8: Reprodução de capa de carnê de lançamento do IPTU – alíquota base de 3% (imposto territorial) e alíquota progressiva de 8%.....	251



Quadro 1: Macrozonas Urbanas e Rurais - características e objetivos estabelecidos pela Lei Complementar nº 632/2006.....	220
Quadro 2: Áreas de incidência do PEUC.....	227
Quadro 3: Caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC.....	227
Quadro 4: Prazos para cumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC.....	227
Quadro 5: Arranjo Institucional constituído para a aplicação do PEUC na 1^a e 2^a etapas.....	240

Tabela 1: População e taxa média geométrica de crescimento anual.....	218
Tabela 2: Área construída de obras concluídas e projetos aprovados no período 2009 - 2013 no município de Maringá.....	219
Tabela 3: Situação dos pedidos de impugnação de imóveis notificados na 1^a e 2^a etapas de aplicação do PEUC.....	239
Tabela 4: Estágio do licenciamento de loteamentos em imóveis notificados.....	241
Tabela 5: imóveis com projeto de loteamento em fase de aprovação ou aprovados no período 2012-2014.....	242
Tabela 6: Quadro resumo dos imóveis notificados para o PEUC na 1^a e 2^a etapas.....	244
Tabela 7: Imóveis notificados para o PEUC na 1^a etapa, agrupados por macrozona.....	244
Tabela 8: Imóveis notificados para o PEUC na 2^a etapa, agrupados por macrozona.....	246
Tabela 9: Classificação das ações dos proprietários no período pós-notificação, a partir de informações que constam nos processos administrativos - 1^a e 2^a etapas.....	247
Tabela 10: Ação dos proprietários de imóveis notificados – 1^a e 2^a etapas.....	248
Tabela 11: Quadro resumo dos imóveis notificados com incidência de IPTU progressivo no tempo - exercício fiscal de 2014.....	250
Tabela 12: Quadro resumo das alíquotas de progressividade sobre os imóveis com incidência de IPTU progressivo no tempo - exercício fiscal de 2014.....	250

APÊNDICE III

Figura 1: Localização do Município de São Bernardo do Campo na RMSP.....	259
Figura 2: Ocupação urbana no manancial.....	260
Figura 3: Macrozoneamento definido pelo Plano Diretor.....	261
Figura 4: ZEIS 2 delimitadas no Plano Diretor.....	262
Figura 5: PEUC – Etapas de notificação.....	265
Figura 6: Imóvel subutilizado situado no Centro da cidade.....	269



Figura 7: Edificação não utilizada – antigo hotel localizado no centro da cidade, ao lado do Paço Municipal de São Bernardo do Campo.....	271
Figuras 8 e 9: Imóvel notificável gravado como ZEIS-2.....	272
Figura 10: Notificação para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios conforme Anexo Único do Decreto nº 18.437/2013.....	274
Figura 11: Auto de notificação para imóvel com projeto aprovado.....	275
Figura 12: Imóveis notificados na Macrozona Urbana Consolidada.....	284
Quadro 1: Informações constantes dos laudos técnicos.....	273
Quadro 2: Principais alegações constantes dos pedidos de impugnação das notificações.....	278
Quadro 3: Teor das Notas Devolutivas dos Cartórios de Registro de Imóveis com relação aos pedidos de averbação da notificação do PEUC.....	279
Quadro 4: Arranjo institucional para aplicação do PEUC.....	281
Tabela 1: Previsão das Alíquotas de IPTU progressivo no tempo.....	266
Tabela 2: PEUC – Total de imóveis notificados.....	267
Tabela 3: PEUC – Imóveis notificáveis por etapa.....	271
Tabela 4: Impugnações às notificações das Etapas 1 e 2.....	277
Tabela 5: Imóveis notificados para PEUC: não edificados e subutilizados, das etapas 1 e 2	283
Tabela 6: imóveis notificados, por zona da Macrozona Urbana Consolidada.....	284
Tabela 7: Imóveis notificáveis e notificados das Etapas 1 e 2.....	285

APÊNDICE IV

Figura 1: Localização do Município de Santo André na RMSP	295
Quadro 1: Arranjo institucional constituído para a aplicação do PEUC.....	311
Tabela 1: Definição do universo notificável.....	306
Tabela 2: Imóveis excluídos do Parcelamento ou Edificação Compulsórios.....	307
Tabela 3: Características do universo notificável agrupado por zona.....	308
Tabela 4: Imóveis notificáveis – critérios de classificação por etapa de notificação.....	309
Tabela 5: Quadro resumo – etapas de notificação.....	309
Tabela 6: Averbação das notificações.....	314
Tabela 7: Situação dos pedidos de impugnação de imóveis notificados – 1 ^a e 2 ^a etapas.....	315
Tabela 8: Quadro resumo dos imóveis notificados para o PEUC na 1 ^a e 2 ^a etapas.....	316



SUMÁRIO

Apresentação	25
1. Sobre a Pesquisa	26
1.1 Municípios que regulamentaram e aplicaram o PEUC: A construção de um possível universo	27
1.2 Seleção dos estudos de caso	30
1.3 Estudos de caso	32
2. Fundamentos Jurídicos do Parcelamento, da Edificação e da Utilização Compulsórios no Direito Brasileiro	35
2.1 A função social da propriedade como fundamento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis urbanos na ordem constitucional brasileira	35
2.2 O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Estatuto da Cidade	39
2.3 O IPTU progressivo no tempo	43
2.4 Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana	44
3. Regulamentação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo pelos municípios	47
3.1 Plano Diretor, Lei Específica e Decreto Regulamentador: conteúdo e fronteiras	47
3.2 Função social da propriedade e combate à retenção especulativa do solo urbano	49
3.3 Delimitação da área de incidência do PEUC	50
3.4 Caracterização dos imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados	52
3.4.1 Imóveis não edificados	52
3.4.2 Imóveis não utilizados	56
3.4.3 Imóveis subutilizados	58
3.5 Casos de não incidência do PEUC	60
3.6 Prazos para implementação da obrigação pelos proprietários	61
3.7 IPTU progressivo no tempo: alíquotas e procedimentos	64



4. A finalidade de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo	67
4.1 Ordenamento territorial.....	68
4.2 Provisão de habitação de interesse social	71
4.3 A estratégia de aplicação do PEUC e sua eficácia	73
5. Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)	76
5.1 Planejamento da aplicação	77
5.1.1 Identificação do universo notificável	77
5.1.2 Etapas de notificação.....	78
5.1.3 Arranjo institucional.....	80
5.1.4 Regulamentação administrativa.....	82
5.1.5 Processos administrativos	83
5.1.6 Capacitação da equipe envolvida	87
5.2 O ato de notificação.....	88
5.2.1 Impugnações	89
5.3 Averbação.....	91
5.4 Monitoramento e controle	92
5.4.1 Sistema de informações: funcionalidades.....	93
5.5 Participação social na gestão do instrumento	94
6. Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	96
Conclusão	102
Referências	107
APÊNDICE I — Regulamentação do PEUC, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública pelos municípios	116
1. Curitiba	119
2. Goiânia	126
3. Itabira	135



4. João Pessoa	142
5. Maringá	150
6. Mossoró	157
7. Palmas	164
8. Santo André	171
9. Santos	180
10. São Bernardo do Campo	190
11. São Paulo	201

APÊNDICE II — Maringá: Regulamentação e Aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo

214

Introdução	217
1. Plano Diretor	220
1.1 O Plano Diretor Pós-Estatuto da Cidade – Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006	220
1.2 A revisão do Plano Diretor – Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010	223
2. Regulamentação: PEUC e IPTU Progressivo no Tempo	226
2.1 PEUC no Plano Diretor	226
2.2 O IPTU progressivo no tempo	229
3. Aplicação do PEUC	231
3.1 O planejamento da aplicação do PEUC	232
3.1.1 Universo notificável	232
3.1.2 Auto de notificação	233
3.1.3 Processos administrativos	235
3.2 O ato da notificação	236
3.2.1 Notificações	236
3.2.2 Averbação das notificações	237
3.2.3 Impugnação das notificações	238



3.3 Arranjo institucional.....	240
3.4 Monitoramento e controle: o sistema de informação.....	241
3.5 Os números do PEUC.....	244
3.5.1 Ação dos proprietários dos imóveis notificados (período pós-notificação)	247
4. Aplicação do IPTU progressivo no tempo.....	250
5. Avanços e Limitações.....	253
Referências.....	255

APÊNDICE III — São Bernardo do Campo: Regulamentação e Aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo 256

Introdução	259
1. 0 Plano Diretor e a Fundamentação do PEUC	261
1.1 PEUC e política habitacional.....	262
2. Regulamentação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo	263
2.1 Disposições sobre o instrumento do PEUC no Plano Diretor	263
2.2 A regulamentação do PEUC: lei específica e decreto	264
2.3 A regulamentação do IPTU progressivo no tempo: lei específica e decreto	266
3. Aplicação do PEUC	267
3.1 O planejamento da aplicação.....	267
3.1.1 Universo notificável	268
3.2 O ato da notificação.....	276
3.3 Impugnação das notificações.....	277
3.4 Averbação.....	279
3.5 Monitoramento e controle: o sistema de informação.....	280
3.6 Arranjo institucional.....	281
3.7 Capacitação das equipes técnicas.....	282
3.8 Participação social.....	283
3.9 Os números do PEUC.....	283
4. Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	286



5. Avanços e Limitações	287
Referências	289

APÊNDICE IV — Santo André: Regulamentação e Aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo 292

Introdução	295
1. PEUC, Ordenamento Territorial e Política Habitacional	297
1.1 PEUC e a política habitacional	298
2. Regulamentação: PEUC e IPTU progressivo no tempo	300
2.1 PEUC	300
2.1.1 Plano Diretor, Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004	301
2.1.2. Decreto Municipal nº 15.379, de 15 de maio de 2006	302
2.2 O IPTU progressivo no tempo	303
3. Aplicação do PEUC	305
3.1 O planejamento da aplicação do PEUC	305
3.1.1 Universo notificável	305
3.1.2 Escalonamento ou priorização das notificações	307
3.1.3 Arranjo Institucional	310
3.2 O ato da notificação	312
3.3 Monitoramento e controle: o sistema de informação	315
3.4 Os números do PEUC	316
4. Avanços e Limitações	318
Referências	320



APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa trata dos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade previstos no Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, a saber, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e seu sucedâneo, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo. A Constituição e, posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) conferiram aos municípios, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, o poder-dever de determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Desse modo, a pesquisa tem como objetivos: identificar como os municípios regulamentaram os instrumentos e analisar os critérios e estratégias adotados para sua aplicação.

Trata-se de tema relevante, tendo em vista que, enquanto novos perímetros urbanos são criados e áreas de interesse ambiental são ocupadas, persistem, na maioria das cidades, imóveis vazios e subutilizados em regiões dotadas de boas condições de infraestrutura. Parte considerável desses “vazios urbanos” constitui reserva especulativa, buscando apropriar-se dos investimentos coletivos para valorização dos imóveis. Outro fenômeno importante é a presença de edificações não utilizadas, localizadas principalmente na região central das grandes cidades, enquanto essas mesmas cidades apresentam um expressivo déficit habitacional.

O adensamento do perímetro urbano, quando dotado de infraestrutura adequada, é mecanismo estratégico para preservar ou recuperar o meio ambiente e diminuir as desigualdades socioespaciais. Para tanto, a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade pode cumprir importante papel.

O PEUC é um dos principais instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana. Entretanto, a despeito da importância desse instrumento e de sua previsão em parte significativa dos novos planos diretores, há poucos registros de experiências relacionadas à sua aplicação pelos municípios brasileiros.

Considerando o papel estratégico do instrumento para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, é importante conhecer e avaliar os casos de municípios que iniciaram a aplicação do PEUC. Com isso, pode-se analisar as implicações decorrentes de sua implementação e avançar na compreensão do seu potencial, em especial no cenário atual de excessivo aumento do preço da terra e acirramento da disputa pelo solo urbano disponível.

Vale esclarecer que a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, terceiro instrumento na sequência estabelecida pela Constituição de 1988, não foi tratado de forma aprofundada na pesquisa por duas razões. Em primeiro lugar, porque nenhum município alcançou ainda essa etapa, inexistindo experiências concretas que pudessem ser analisadas. E, ainda que algum município tivesse superado os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, estaria impossibilitado de realizar a referida desapropriação em razão da proibição de emissão de novos títulos da dívida pública estabelecida pelo Senado Federal.

Agradece-se à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e à Universidade Federal do ABC (UFABC) pelo apoio à realização do trabalho. Estendem-se os agradecimentos aos municípios pesquisados, em especial, a Maringá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, eleitos como estudo de caso, por sua contribuição com o fornecimento e produção de informações. O apoio desses municípios foi fundamental para alcançar os objetivos propostos.

Santo André, janeiro de 2015.

Rosana Denaldi



1. SOBRE A PESQUISA

O objeto da presente pesquisa é a regulamentação e a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e do imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e tem como objetivo geral lançar luz sobre as limitações e potencialidades desses instrumentos. Também se busca apontar proposições relacionadas à legislação municipal, às estratégias, aos métodos e aos procedimentos de aplicação dos instrumentos referidos, considerando seu papel de indutores do cumprimento da função social da propriedade urbana.

São objetivos específicos:

- Analisar como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) disciplina o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, e verificar os limites impostos pela norma federal;
- Conhecer como os municípios regulamentaram os instrumentos e analisar os parâmetros e critérios adotados para sua aplicação;
- Analisar a estratégia de aplicação do PEUC adotada pelos municípios assim como identificar as metodologias e procedimentos administrativos;
- Identificar como foi aplicado o IPTU progressivo no tempo;
- Produzir recomendações para a regulamentação e aplicação dos instrumentos.

Para alcançar tais objetivos, o presente estudo, desenvolvido ao longo do ano de 2014, valeu-se, como metodologia, do estudo de caso empírico descritivo dos municípios. Utilizou-se, ainda, como meio para sua realização a revisão bibliográfica da literatura relacionada ao tema, levantamento e análise de normas jurídicas, entrevistas e visitas de campo.

A pesquisa foi desenvolvida da seguinte forma:

1. Regulamentação municipal: identificação e análise das normas municipais.
2. Aplicação dos instrumentos: pesquisa documental, visitas de campo e entrevistas.

Vale ressaltar que a oficina “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação”, promovida pela Universidade Federal do ABC (UFABC), teve papel importante nesse processo. Realizada nos dias 11 e 12 de dezembro de 2014, em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça e com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNAPU) do Ministério das Cidades, a oficina contou com a participação da equipe de pesquisa, de representantes dos referidos Ministérios e de representantes de dez dos municípios pesquisados¹.

O evento visou a apresentar os resultados parciais da pesquisa e debatê-los juntamente com os participantes. Nessa

¹ Os representantes dos municípios eram profissionais das áreas de planejamento urbano, finanças e procuradoria, envolvidos na implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e/ou do IPTU progressivo no tempo nas administrações municipais.



ocasião, também foi possível confirmar informações levantadas, colher dados complementares e identificar pontos relevantes que não haviam sido, até então, suficientemente tratados.

Cumpre mencionar que as metas propostas foram alcançadas, trazendo contribuições tanto para o aprimoramento da pesquisa, quanto para a aplicação dos instrumentos pelos municípios cujos representantes se fizeram presentes.

No tocante à pesquisa, um dos primeiros desafios com o qual se deparou foi a dificuldade na identificação do universo dos municípios que regulamentaram e aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo no tempo para, a partir daí, selecionar os estudos de caso.

Além disso, não foi identificada significativa quantidade de trabalhos acadêmicos ou institucionais que fornecessem um panorama da aplicação do instrumento no Brasil². A pesquisa elaborada pela “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”³ apenas apontou a previsão do instrumento nos planos diretores pesquisados, mas não analisou sua regulamentação ou identificou a efetiva aplicação do instrumento.

1.1 Municípios que regulamentaram e aplicaram o PEUC: A construção de um possível universo

Para identificar o universo de municípios que aplicaram o PEUC, adotou-se como recorte os municípios com população acima de 100mil habitantes. Justifica-se tal escolha porque se entende que o referido instrumento tem um papel mais relevante no caso das cidades médias e grandes que apresentam maior dinamismo demográfico e econômico⁴. Ademais, embora representem apenas cerca de 5% do total dos atuais 5.570 municípios brasileiros, os municípios enquadrados no recorte proposto abrigam mais da metade da população estimada para 2014⁵.

Ao tempo da definição do universo a ser pesquisado no presente estudo, adotou-se como referência a Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/MUNIC, 2012)⁶. À época, foram identificados 288 municípios com população superior a 100mil habitantes, incluindo todas as capitais dos estados brasileiros, além do Distrito Federal⁷. Desse total, 286 municípios (99%) declararam possuir Plano Diretor e 91 municípios (32%) afirmaram possuir lei específica para aplicação do PEUC (Tabela 1).

O recorte estabelecido para identificação do universo de pesquisa agrega um número pequeno de municípios em relação ao total. No entanto, é representativo, pois incorpora cidades de todos os estados (ao menos, a capital) e os municípios onde está concentrada a maior parcela da população. Cabe ainda destacar que as cidades médias e grandes, de forma geral, possuem maior capacidade administrativa para efetivar a aplicação dos instrumentos de planejamento

² Encontrou-se artigos publicados em anais de congresso ou periódicos que tratam da aplicação do instrumento pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Curitiba e Palmas. Ver Bruno Filho; Denaldi (2007; 2012); Bruno Filho *et al* (2013); Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013); Faria (2013).

³ Pesquisa concebida com o objetivo de se obter uma avaliação dos Planos Diretores desenvolvidos pelos municípios brasileiros. O Projeto foi desenvolvido por meio de um convênio estabelecido entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e o Ministério das Cidades. Identificou que o instrumento PEUC foi incorporado no Plano Diretor de 478 municípios dos 526 pesquisados (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

⁴ A dinâmica econômica se relaciona com o papel e a inserção do município na rede urbana e nas dinâmicas produtivas da região.

⁵ As Estimativas de População dos Municípios Brasileiros, com data de referência em 1º de julho de 2014, apontaram 300 municípios com população superior a 100mil habitantes, cuja população total é de aproximadamente 113,2 milhões de pessoas, o que corresponde a 55,8% da população brasileira (IBGE, 2014).

⁶ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2012 (IBGE/MUNIC, 2012) no eixo “Legislação e Instrumentos de Planejamento”, apresenta informações sobre aspectos da política urbana dos 5.565 municípios brasileiros existentes na época. Com base em seus resultados, é possível identificar municípios que declararam possuir Plano Diretor e lei específica sobre instrumentos jurídico-urbanísticos tais como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Na presente pesquisa, o levantamento de informações foi realizado segundo os resultados da MUNIC 2012, pois a edição do ano de 2013 não traz dados municipais sobre a existência de lei específica de PEUC e de seus instrumentos sucedâneos.

⁷ Capitais com população entre 100.001 e 500.000 (classe 6): Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Boa Vista (RR), Macapá (AP), Palmas (TO), Vitória (ES) e Florianópolis (SC). Capitais com população acima de 500.000 (classe 7): Manaus (AM), Belém (PA), São Luís (MA), Teresina (PI), Fortaleza (CE), Natal (RN), João Pessoa (PA), Recife (PE), Maceió (AL), Aracaju (SE), Salvador (BA), Belo Horizonte (BH), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Goiânia (GO) e Brasília (DF).



urbano instituídos pelo Estatuto da Cidade (EC) e, portanto, existe maior probabilidade de serem identificadas experiências concretas de aplicação dos instrumentos nesse grupo de municípios.

TABELA 1: MUNICÍPIOS COM PLANO DIRETOR E LEI ESPECÍFICA DE PEUC SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO

CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS A	% EM RELAÇÃO AO TOTAL	MUNICÍPIOS COM PLANO DIRETOR	%	MUNICÍPIOS COM LEI ESPECÍFICA DE PEUC	%
			B		B/A	
Classe 1: Até 5.000 habitantes	1.298	23%	328	25%	61	19%
Classe 2: De 5.001 a 10.000 habitantes	1.210	22%	352	29%	61	17%
Classe 3: De 10.001 a 20.000 habitantes	1.388	25%	474	34%	107	23%
Classe 4: De 20.001 a 50.000 habitantes	1.054	19%	900	85%	128	14%
Classe 5: De 50.001 a 100.000 habitantes	327	6%	318	97%	73	23%
Classe 6: De 100.001 a 500.000 habitantes	250	4%	248	99%	74	30%
Classe 7: Mais de 500.000 habitantes	38	1%	38	100%	17	45%
TOTAL	5.565	100%	2.658	48%	521	20%

Fonte: IBGE/MUNIC (2012).

Para a identificação do universo dos municípios que aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo no tempo, além da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2012 (IBGE/MUNIC, 2012), foi utilizado o Relatório “PEUC nas capitais brasileiras”, produzido pelas Prefeituras de São Paulo (SP) e São Bernardo do Campo (SP)⁸. Os dados foram, ainda, complementados por meio de busca na rede mundial de computadores, acessando-se os sítios eletrônicos das prefeituras municipais⁹.

Com base nas fontes de dados referidas, foram considerados no conjunto de municípios com possibilidade de enquadramento no universo desta pesquisa: 91 casos com base na MUNIC 2012; 27 casos tomando-se como referência o estudo “PEUC nas capitais brasileiras”; e quatro casos adicionais constatados nas consultas na *internet*. Convém esclarecer que 12 das cidades identificadas na MUNIC 2012 foram também listadas no estudo “PEUC nas capitais brasileiras”¹⁰. Assim, chegou-se a um total de 110 municípios com população acima de 100mil habitantes em que foi identificado indício de legislação específica sobre o instrumento objeto do presente estudo.

A partir da definição desse conjunto de municípios, procedeu-se à construção de um panorama sobre a aplicação desse instrumento no país, tendo por base:

1. A identificação dos municípios que, além da previsão do PEUC no Plano Diretor, regulamentaram lei específica para a aplicação do instrumento;

8 Os municípios de São Paulo e São Bernardo do Campo, que integram a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), articularam-se para obter informações sobre outros casos de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo, visando à troca de experiências. Nesse contexto, realizaram, de forma conjunta, levantamento de informações quanto à regulamentação e aplicação do PEUC nas capitais brasileiras. Contatou-se o setor responsável de cada município pela aplicação do Plano Diretor. Esse levantamento foi realizado no início de 2014 e os resultados constam do relatório consultado.

9 Durante o processo de levantamento da legislação urbanística nos sítios eletrônicos dos municípios selecionados com base na MUNIC 2012, foram identificadas outras quatro cidades brasileiras com legislação específica sobre o PEUC: Araguaína (TO), Itabira (MG), Umuarama (PR) e Rio Verde (GO), todos os municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes.

10 Do total de 91 municípios que declararam possuir lei específica de PEUC na MUNIC 2012, são capitais de estados brasileiros: Palmas e Vitória (classe 6), Belém, Teresina, Fortaleza, João Pessoa, Aracaju, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Cuiabá (classe 7).



2. A identificação de quais municípios, dentre o universo que regulamentou o PEUC, efetivamente aplicaram e/ ou estão aplicando o instrumento.

No processo de verificação das informações quanto à existência de leis municipais específicas sobre a aplicação do PEUC, foram consultados os sítios eletrônicos das prefeituras e das câmaras municipais em busca das referidas normas. Também se utilizou como fonte, no caso das capitais, o relatório “PEUC nas capitais brasileiras”. Em alguns casos, foi necessário contatar diretamente o órgão competente para averiguar informações. Ao fim desse procedimento, constatou-se que alguns dos municípios que responderam, na MUNIC 2012, possuir lei específica sobre o PEUC, de fato, não tinham tal legislação. A pesquisa identificou, ainda, que apenas 25 dos 110 municípios (23% do total) regulamentaram o instrumento de forma a torná-lo aplicável.

**TABELA 2: REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO DO PEUC E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO
NOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 100MIL HABITANTES¹¹**

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS PESQUISADOS	MUNICÍPIOS COM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	%	MUNICÍPIOS COM APLICAÇÃO DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO		%	
	A			B	B/A		
Capitais	27	8	30%	4	Curitiba (PR) Goiânia (GO) Palmas (TO) São Paulo (SP)	50%	
Municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes	76	12	16%	2	Diadema (SP) Maringá (PR)	17%	
Municípios com população maior que 500.000 habitantes	7	5	71%	2	Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP)	40%	
TOTAL	110	25	Municípios	23%	8	Municípios	32%

11 Resultado consolidado com base nas confirmações oficiais recebidas dos municípios contatados até 14/03/2014.



Para identificar o conjunto de municípios que aplicaram o PEUC, foram realizados contatos junto aos gestores da área de desenvolvimento urbano dos 25 municípios identificados na etapa anterior. Desses, constatou-se que apenas oito municípios estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período. São eles: Curitiba (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), São Paulo (SP)¹², Maringá (PR), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Diadema (SP). Em relação ao IPTU progressivo no tempo, a aplicação foi identificada apenas nos casos de Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP). A Tabela 2 apresenta a síntese desse panorama.

Vale ressaltar que as fontes de dados utilizadas para identificação do universo a ser pesquisado apresentam algum grau de incerteza, que pode ser sintetizado nos seguintes tópicos¹³: (i) as informações divulgadas pela MUNIC 2012 são baseadas em declaração das administrações municipais, sem a devida checagem por parte do IBGE quanto à veracidade das respostas, o que implica na possibilidade de existirem situações em que a informação registrada não corresponde à realidade¹⁴; (ii) há municípios que informaram na MUNIC 2012 possuir lei específica de PEUC, porém não foi possível localizar as normas municipais¹⁵; (iii) há dados inconsistentes na MUNIC 2012, como a indicação de leis com datas anteriores ao ano de 2001, quando promulgado o Estatuto da Cidade¹⁶. No entanto, a despeito dessas limitações, acredita-se que eventuais ajustes não alteram o quadro, ou seja, a ordem de grandeza desse universo.

1.2 Seleção dos estudos de caso

Para selecionar os estudos de caso, considerou-se a fase de aplicação do PEUC de acordo com os seguintes estágios: (i) municípios que regulamentaram o PEUC, (ii) municípios que aplicaram o PEUC e (iii) municípios que aplicaram o IPTU progressivo no tempo. A escolha dos casos a serem estudados foi orientada pelos seguintes critérios:

- Em relação ao IPTU progressivo no tempo, identificou-se que apenas os municípios de Maringá e São Bernardo do Campo iniciaram a aplicação do instrumento. Desse modo, necessariamente, ambos deveriam ser selecionados como estudo de caso de aplicação tanto do PEUC quanto do IPTU progressivo no tempo;
- Dentre os municípios que iniciaram a aplicação somente do PEUC, a seleção considerou o tempo de aplicação do instrumento, a abrangência territorial (escala das notificações) e a tipologia de município;
- No caso da regulamentação do PEUC, a seleção considerou a diversidade de tipologia de cidade e região, de forma a captar proposições relacionadas com diferentes contextos.

Os municípios selecionados foram divididos em três grupos: regulamentação (grupo 1), aplicação do PEUC (grupo 2) e aplicação do IPTU progressivo no tempo (grupo 3). Vale salientar que um estágio abrange o anterior, de forma que os municípios do segundo e do terceiro grupos foram estudados em relação à regulamentação do PEUC e os municípios do terceiro grupo também foram estudados em relação à aplicação do PEUC.

12 No início da pesquisa, a Prefeitura de São Paulo não havia iniciado a notificação dos imóveis ociosos. No entanto, estava desenvolvendo algumas ações com esse objetivo, tais como: estruturação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), criado especialmente para a implementação do instrumento; elaboração de decreto administrativo para regulamentação de procedimentos para a realização das notificações e planejamento de um primeiro piloto de notificações para ajustar o processo de aplicação do PEUC. As primeiras notificações ocorreram no mês de outubro de 2014.

13 Ver Brajato (2014) e São Paulo; São Bernardo do Campo (2014).

14 Como no caso dos quatro municípios mencionados que foram identificados por meio da *internet*.

15 Mesmo com a verificação realizada pela equipe de pesquisa na *internet*, alguns municípios sequer disponibilizam sua legislação nos sítios eletrônicos, como identificado nos casos de: Paço do Lumiar (MA); Igarassu e São Lourenço da Mata (PE); Alagoinhas e Jequié (BA); Belford Roxo (RJ), Colombo (PR) e Santa Cruz do Sul (RS).

16 Os seguintes municípios declararam possuir leis específicas do PEUC com datas anteriores ao Estatuto da Cidade e, em alguns casos, até mesmo à Constituição: Abaetuba: 1999 e Castanhal: 1990 (PA); Sobral : 2000 (CE); Cabo de Santo Agostinho: 1989 (PE); Uberaba: 1991 (MG); Colatina: 1996 e Vila Velha: 1977 (ES); Belford Roxo: 1997 (RJ); Barretos: 1994, Mauá: 2000, Mogi-Guaçu:1971 e São Vicente: 1999 (SP); Palhoça: 1993 (SC) e Santa Cruz do Sul:1977 (RS).



O Quadro 1 apresenta a seleção de municípios conforme a divisão descrita acima. Já a Tabela 3 apresenta a característica dos municípios selecionados.

QUADRO 1: MUNICÍPIOS SELECIONADOS POR TIPO DE ANÁLISE

REGULAMENTAÇÃO (análise normativa)	APLICAÇÃO DO PEUC	APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO
Curitiba Goiânia Itabira João Pessoa Maringá Mossoró Santo André Santos São Bernardo do Campo São Paulo Palmas	Goiânia Maringá Santo André São Bernardo do Campo São Paulo Palmas	Maringá São Bernardo do Campo

Fonte: Elaboração própria (2014)

TABELA 3: MUNICÍPIOS SELECIONADOS: TIPOLOGIA, POPULAÇÃO E LEGISLAÇÃO

APLICAÇÃO	REGIÃO	UF	MUNICÍPIO	TIPOLOGIA		POPULAÇÃO (3)	LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA		
				IBGE(1)	Plan Hab(2)		Plano Diretor (Lei)	Regulamentação PEUC e/ ou IPTU	Lei Comp.
PEUC + IPTU	S	PR	Maringá	Classe 6	D	357.077	632/06	827/10	-
	SE	SP	S.B.do Campo	Classe 7	A	765.463	6.184/11	6.186/11 6.324/13	18.437/13 18.943/14 19.110/14
	SE	SP	Santo André	Classe 7	A	676.407	8.696/04	-	15.379/06
	SE	SP	São Paulo	Classe 7	A	11.253.503	16.050/14	15.234/10	55.638/14
PEUC	N	TO	Palmas	Classe 6	C	228.332	155/07	195/09	699/14
	CO	GO	Goiânia	Classe 7	D	1.302.001	171/07	181/08	-
	NE	PB	João Pessoa	Classe 7	C	723.515	03/92	12.147/11	-
	NE	RN	Mossoró	Classe 6	E	259.815	12/06	-	-
	SE	SP	Santos	Classe 6	B	419.400	821/13	-	-
REGULAMENTAÇÃO	SE	MG	Itabira	Classe 6	G	109.783	4.034/06	4.240/08	-
	S	PR	Curitiba	Classe 7	B	1.751.907	11.226/04	74/09	-

Notas

(1) IBGE - classes de tamanho da população

Classe 6 - 100.001 até 500.000 habitantes

Classe 7 - Maior que 500.000 habitantes

(2) Tipologia PlanHab

A: Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo

B: Principais aglomerações e capitais ricas

C: Aglomerados e capitais prósperas N e NE

D: Aglomerados e centros regionais Centro Sul

E: Aglomerados e centros regionais N e NE

G: Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo

(3) IBGE 2010

Fonte: Consórcio Via Pública / FUPAM-LABHAB / Logo Engenharia (2008); IBGE (2010); IBGE/MUNIC (2012); Legislação Municipal (2014).



1.3 Estudos de caso

Os municípios selecionados como estudos de caso possuem características específicas relacionadas ao período, escala e estágios de aplicação dos instrumentos. O Quadro 2 apresenta as características dos municípios estudados e a Tabela 4 registra informações sobre o número de notificações, bem como a fase da aplicação do PEUC até dezembro de 2014.

QUADRO 2: APLICAÇÃO DO PEUC - MUNICÍPIOS PESQUISADOS

MUNICÍPIO	CARACTERÍSTICAS
Goiânia (GO)	Localização: Região Centro-Oeste; município integrante da Região Metropolitana de Goiânia População: 1.302.001 habitantes (IBGE 2010) Área da unidade territorial: 733,116 km ² Plano Diretor: Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007 Regulamentação PEUC: Lei Complementar nº 181, de 1 de outubro de 2008 Regulamentação IPTU progressivo no tempo: Lei Complementar nº 181, de 1 de outubro de 2008 Goiânia, capital do Estado de Goiás, aplicou o PEUC em duas etapas: em 2011, com 68 notificações, canceladas posteriormente, e, no final de 2014, quando foram emitidas 1.446 notificações.
Maringá (PR)	Localização: Região Sul; município da região norte do Estado do Paraná, integrante da Região Metropolitana de Maringá População: 357.077 habitantes (IBGE 2010) Área da unidade territorial: 487,052 km ² Plano Diretor: Lei Complementar nº 632, de 6 de outubro de 2006 e Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010 (revisão) Regulamentação IPTU progressivo no tempo: Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010 Maringá vem aplicando o PEUC desde 2009, de forma ininterrupta. No total, foram notificados 705 imóveis. Em 2011, o município iniciou a aplicação do IPTU progressivo no tempo.
Santo André (SP)	Localização: Região Sudeste; município integrante da Região do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo População: 676.407 habitantes (IBGE 2010) Área da unidade territorial: 175,782 km ² Plano Diretor: Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 e Lei nº 9.394, de 5 de janeiro de 2012 (revisão) Regulamentação PEUC: Decreto nº 15.379, de 15 de maio de 2006 A inclusão de Santo André deve-se ao pioneirismo da experiência, que se tornou referência para outros municípios. O município aplicou o PEUC entre os anos de 2006 e 2008, período quando foram notificados 66 imóveis. A aplicação do PEUC foi interrompida a partir de 2009.
São Bernardo do Campo (SP)	Localização: Região Sudeste; município integrante da Região do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo População: 765.463 habitantes (IBGE 2010) Área da unidade territorial: 409,508 km ² Plano Diretor: Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011 Regulamentação PEUC: Lei nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, Decreto nº 18.437, de 16 de abril de 2013 e Decreto nº 18.943, de 9 de junho de 2014 (alteração) Regulamentação IPTU progressivo no tempo: Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013 e Decreto nº 19.110, de 12 de dezembro de 2014 São Bernardo do Campo vem aplicando o PEUC desde maio de 2013, de forma ininterrupta, valendo-se da experiência anterior do município vizinho – Santo André. No total, foram notificados 150 imóveis até dezembro de 2014. Em 2015, o município iniciou a aplicação do IPTU progressivo no tempo.



São Paulo (SP)	<p>Localização: Região Sudeste; município integrante da Região Metropolitana de São Paulo</p> <p>População: 11.253.503 habitantes (IBGE 2010)</p> <p>Área da unidade territorial: 1.521,110 km²</p> <p>Plano Diretor: Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014</p> <p>Regulamentação PEUC: Lei n.º 15.234, de 1 de julho de 2010, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (alteração) e Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014</p> <p>Regulamentação IPTU progressivo no tempo: Lei nº 15.234, de 1 de julho de 2010</p> <p>São Paulo, capital do Estado de São Paulo, iniciou a aplicação do PEUC em 2014, por meio de um projeto piloto que resultou na notificação de 77 imóveis.</p>
Palmas (TO)	<p>Localização: Região Norte; município integrante da Região Metropolitana de Palmas</p> <p>População: 228.332 habitantes (IBGE 2010)</p> <p>Área da unidade territorial: 2.218,943 km²</p> <p>Plano Diretor: Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007 e Lei Complementar nº 165, de 10 de julho de 2008 (alteração)</p> <p>Regulamentação PEUC: Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009</p> <p>Regulamentação IPTU progressivo no tempo: Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009 e Lei Complementar nº 296, de 3 de julho de 2014 (alteração)</p> <p>Palmas, capital do Estado do Tocantins, aplicou o PEUC em duas etapas: em 2011, com 250 notificações, canceladas posteriormente, e, em 2013, quando foram emitidas 463 notificações.</p>

Fonte: IBGE (2010); Legislação municipal (2014); Dados fornecidos pelos municípios (2014).

TABELA 4: ESTÁGIO DE APLICAÇÃO DO PEUC

MUNICÍPIO	IMÓVEIS NOTIFICADOS		NOTIFICAÇÕES AVERBADAS (Nº)	IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: LANÇAMENTOS	
	Nº	PERÍODO		Nº	PERÍODO
Goiânia	68	2011	--	--	--
	1.446	2014	--	--	--
Maringá	105	2009	705	47	2014
	600	2012-2013			
Santo André	66	2006-2008	16	--	--
São Bernardo do Campo	150	2013-2014	49	27	2015
São Paulo	77	2014	--	--	--
Palmas	250	2011	--	--	--
	463	2013	--	--	--

Fonte: Dados fornecidos pelos municípios (2014).

Maringá e São Bernardo do Campo são os dois únicos municípios em que, uma vez iniciada a implementação do PEUC, esta não sofreu descontinuidade, atingindo o estágio de aplicação do IPTU progressivo no tempo. Em *Maringá*, as 105 notificações emitidas em 2009 desdobraram-se em 47 lançamentos de IPTU progressivo no tempo em 2014¹⁷. Em *São Bernardo do Campo*, foram notificados 150 imóveis de 2013 até o final de 2014 e realizados 27 lançamentos de IPTU progressivo no tempo para o exercício de 2015¹⁸.

¹⁷ O número de lançamentos de IPTU progressivo no tempo refere-se somente ao exercício de 2014; não computa lançamentos anteriores que, eventualmente, tenham sido cancelados.

¹⁸ Somente os imóveis notificados em 2013 (51 no total) poderiam incorrer em IPTU progressivo no tempo por não cumprimento do prazo legal para apresentação de projetos, o que ocorreu com 27 imóveis, um percentual elevado (quase 53%).



Santo André foi pioneiro na aplicação do PEUC, tornando-se referência. Entretanto, teve a experiência interrompida em 2008, computando-se 66 notificações no total. Desde então, o município não realizou novas notificações nem promoveu o devido acompanhamento dos imóveis que já haviam sido notificados. Além disso, a inexistência de lei específica sobre o IPTU progressivo no tempo impediu que as alíquotas progressivas fossem lançadas.

Goiânia realizou 68 notificações em 2011, suspendeu o processo, cancelando todas as notificações emitidas e retomou a aplicação no final de 2014, quando foram realizadas 1.446 notificações. De forma semelhante, *Palmas* aplicou o instrumento em 2011, mas suspendeu o processo e cancelou todas as 250 notificações porque foram identificados vícios de validade nos atos praticados. Em dezembro de 2013, o município retomou os procedimentos, tendo efetuado notificações aos proprietários de 463 imóveis. No ano de 2014, os imóveis estavam sendo monitorados para verificação do cumprimento do prazo para apresentação de projeto perante o órgão municipal competente.

São Paulo iniciou as notificações apenas em novembro de 2014, mas sua experiência se destaca pela importância do município no cenário nacional. Destacam-se essas informações para deixar claro que as análises aqui contidas acompanham o estágio e o nível de aprofundamento das experiências, claramente heterogêneas.

Por fim, vale ressaltar que a pesquisa desenvolvida resulta em relatório completo e em publicação resumida. Os casos de *Santo André*, *São Bernardo do Campo* e *Maringá* foram descritos nos apêndices do relatório técnico, que trazem a descrição completa das experiências. A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça disponibiliza para acesso e disseminação os relatórios que podem ser obtidos no Portal do Projeto Pensando o Direito¹⁹.

19 Disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandodireito/publicacoes/>>.



2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PARCELAMENTO, DA EDIFICAÇÃO E DA UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS NO DIREITO BRASILEIRO

O presente capítulo apresenta e discute os aspectos jurídicos que, no âmbito federal, fundamentam a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O objetivo é apresentar o panorama geral em que os instrumentos foram previstos, delimitando sua natureza jurídica e a conformação que a própria legislação federal, a começar pela Constituição de 1988, conferiu a eles. A compreensão desses aspectos será importante para que se analise de que forma as diversas leis e decretos municipais incorporaram tais ferramentas da política urbana em cada caso estudado.

2.1 A função social da propriedade como fundamento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis urbanos na ordem constitucional brasileira

A obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios estabelecida pelo Poder Público aos proprietários de imóveis urbanos somente pode ser sustentada com base em uma concepção de direito de propriedade que esteja submetida a uma ordem pública, impondo-lhe o cumprimento de uma função social.

A ideia de função social da propriedade foi introduzida no discurso jurídico no início do século XX pelo francês Léon Duguit sob influência do pensamento de Saint-Simon e de Auguste Comte. Para esses pensadores, por ser fonte de produção e riquezas, a propriedade deveria ser disciplinada pelo Estado a fim de assegurar as necessidades sociais, especialmente das classes proletárias (SALLES, 2014, p. 74).

Duguit entendia que, após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e o Código de Napoleão²⁰, o sistema jurídico repousava em uma concepção metafísica de direito subjetivo, levando o Direito Privado moderno a desenvolver-se sob uma perspectiva puramente individualista. Compreendia o direito subjetivo como “o poder que corresponde a uma vontade de se impor como tal a uma ou várias vontades, quando quiser uma coisa que não está proibida pela lei” (DUGUIT,

²⁰ Código Civil Francês, de 21 de março de 1804.



1920, p. 26). No caso da propriedade privada, essa noção confere ao indivíduo poderes para opor-se aos demais e ao Estado, permitindo que utilize seu patrimônio em benefício próprio da forma que lhe aprouver. Nesse sentido, o Código Civil Napoleônico definia a propriedade em seu Art. 544 como “o direito de gozar de uma coisa da maneira mais absoluta”.

A leitura feita por Duguit é corroborada por Paolo Grossi (2006, p. 82), que aponta como uma das características marcantes da propriedade moderna a sua abstração. Para o autor, toda a lógica do pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX para justificar a livre iniciativa estava assentada na possibilidade de qualquer cidadão vir a tornar-se proprietário, de forma que, aos poucos, já não havia grande diferença entre o “meu” e o “mim”. O conteúdo passou a ser um acidente, importando menos do que a relação em si. Estando desvinculada dos bens, a propriedade passou a um plano de valor fundamental, direito inviolável e sagrado conforme estabelecido pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 42) destaca outro aspecto distintivo da propriedade moderna, qual seja, a exclusividade ou, como prefere chamar, o monopólio do uso da terra. Em suas palavras:

De relação de produção, a propriedade fundiária foi-se gradualmente transformando num vínculo jurídico, num direito de propriedade que estabelece o monopólio legal do uso da terra e, nessa base, legitima a obtenção de um rendimento pela cedência do uso. Esta transformação é um dos vetores estruturantes da transição (ou das transições) do feudalismo para o capitalismo.

A propriedade é vista pela tradição moderna como o “puro direito subjetivo, ou seja, um interesse juridicamente protegido, que confere uma gama de poderes ao seu titular e correlatos deveres, a serem prestados ou observados por terceiros não proprietários” (LOUREIRO, 2003, p. 41). Desse modo, é um direito oponível a toda a sociedade – oponibilidade *erga omnes* – pois impede que os demais indivíduos interfiram nos direitos do proprietário. Ao exercício do direito de propriedade, portanto, não caberiam limites ou, quando houvesse, seriam muito excepcionais.

Tal concepção de propriedade, como um direito individual que confere amplos e plenos poderes a seus titulares, estabelece barreiras e condicionantes para o Estado no exercício da função de planejamento do território. Assim, segundo Marcuse (2008, p. 13), “[a] proteção dos valores da propriedade historicamente tem sido uma das forças propulsoras do planejamento urbano: estava na raiz da legislação de zoneamento (*zoning*) nos EUA e é sempre uma questão primordial nas audiências que tratam dos planos de uso do solo”.

Para Duguit, contudo, essa noção de direito subjetivo individual não condizia com a realidade social, devendo ser superada. O autor defendia que o direito de usar determinado bem, na verdade, não decorre do poder, mas sim do dever de fazê-lo. Portanto, como destaca Eros Grau (2002, p. 260), a propriedade seria justificada e legitimada por sua função social. Consequentemente, o abandono ou o uso contrário ao interesse geral não poderiam ser admitidos, devendo o Estado punir o proprietário omisso e obrigá-lo a dar uma destinação adequada ao bem. Trata-se não apenas de estabelecer imposições negativas ao exercício do direito, evitando os abusos e excessos prejudiciais a terceiros, mas também de estabelecer verdadeiras imposições positivas, que inibam a não utilização e a especulação imobiliária. Essa visão é claramente manifestada por Duguit (1920, p. 184) na passagem a seguir:

Os que compram grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantém durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhes proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade.



Esse pensamento coincide com o desgaste pelo qual passou o liberalismo no início do século XX e com a ascensão do Estado Social de Direito, cujas Constituições consagravam direitos sociais e coletivos. A propriedade privada, diante desse contexto, não ficou ilesa às transformações da época. A Constituição Alemã de 1919, por exemplo, estabeleceu que “a propriedade obriga e seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social” (Art. 153, §2º).

No Direito brasileiro, os ideais do liberalismo levaram à edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras. A norma acabou com o *sistema de sesmarias*, legitimando os casos de ocupação existentes com títulos de propriedade. Aquelas terras não ocupadas ou cuja ocupação não fora legitimamente comprovada passaram ao domínio do Estado, sendo consideradas devolutas. Essa propriedade era inviolável, comportando apenas uma possibilidade de perda, nos casos de desapropriação, quando garantida a indenização.

Apenas com a Constituição de 1934 é que a propriedade passa a se submeter ao interesse social e coletivo (Art. 113). Da mesma forma, a Constituição de 1946 estabeleceu que o uso da propriedade deveria ser condicionado ao bem-estar social (Art. 147). E a expressão “função social da propriedade” foi utilizada pela primeira vez na Constituição de 1967 (Art. 157, §1º). Em todos os casos, porém, o contexto social e os regimes políticos não permitiram a ruptura do paradigma da propriedade como direito individual pleno e absoluto.

Foi apenas com a Constituição de 1988 que o princípio da função social da propriedade ganhou o relevo que apresenta atualmente. Uma primeira inovação foi a função social da propriedade ter sido tratada no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais (Art. 5º, inciso XXIII), enquanto as Constituições anteriores a previam apenas no Capítulo referente à ordem econômica. Atualmente, essa questão também é um dos princípios orientadores da ordem econômica (Art. 170, inciso III), da política urbana (Art. 182) e da política agrícola e fundiária (Arts. 184 e 186).

Embora tenha mantido a concepção de propriedade como um direito individual, a Constituição de 1988 não a considera mais como sendo absoluta. Nesse sentido, ainda que não tenha substituído totalmente o paradigma do direito subjetivo individual pelo da função social, como propunha Duguit, a Carta Magna inaugurou novos paradigmas conformadores da propriedade, impondo uma conciliação entre o interesse individual e o interesse da coletividade.

No tocante à propriedade urbana, a Constituição, ao contrário do que fez ao disciplinar a propriedade rural²¹, não estabelece parâmetros explícitos que caracterizem o cumprimento de sua função social. Delegou aos municípios, por meio de seus planos diretores, o papel de estabelecer as condições que determinam a função social em cada caso, conforme se vê na redação do Art. 182, a seguir transcrito:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
[...]

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A respeito do conteúdo da função social da propriedade, Loureiro (2003, p. 115-117) destaca que há basicamente duas correntes. A primeira delas defende que se trata de um conceito indeterminado, que deve ser valorado a cada caso concreto pelo aplicador do Direito. A segunda argumenta que o significado da função social é fornecido pela legislação inferior, sem a qual não haveria possibilidade de aplicação da norma. Nenhuma das posições parece conferir total solução para o problema.

²¹ O Art. 186 da Constituição de 1988 prevê que “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.



É certo que, como princípio jurídico, a função social da propriedade apresenta uma tessitura aberta com grau de abstração e generalidade maior do que as regras, inexistindo uma fórmula rígida sobre seu conteúdo. Isso não significa que seja um conceito absolutamente vago e impreciso, sujeito a qualquer tipo de interpretação.

Alexy (2008, p. 90) assevera que os princípios são “*mandamentos de otimização*”, caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. Devem realizar-se na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas, o que significa que sua definição precisa não pode ser encontrada com base exclusivamente no direito objetivo, mas sim em sua aplicação ao caso concreto. As normas infraconstitucionais podem auxiliar na delimitação de seu conteúdo, mas sua ausência não pode ser um impeditivo para que os princípios sejam aplicados. Do contrário, estar-se-ia negando a força normativa da Constituição (HESSE, 1991).

Um dos princípios instrumentais de interpretação constitucional é de sua unidade, segundo o qual “a ordem jurídica é um sistema – o que pressupõe unidade, equilíbrio e harmonia. Em um sistema, suas diversas partes devem conviver sem confrontos inarredáveis” (BARROSO; BARCELOS, 2010, p. 301). Assim, a função social da propriedade deve ser interpretada em harmonia com as demais normas constitucionais. Por sua vez, ao estarem submetidas à Carta Magna, a elaboração e a aplicação dos planos diretores municipais precisam estar orientadas pelo princípio da eficácia interpretativa, de forma que seus preceitos não violem ou contrariem o que já foi estabelecido em sede constitucional.

Por isso, não se pode afirmar que as leis municipais gozam de liberdade absoluta no que diz respeito ao estabelecimento do conteúdo jurídico da função social da propriedade. É necessário considerar as diretrizes da política urbana, em especial o adequado aproveitamento do solo, o atendimento às demandas sociais por moradia digna, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o combate à especulação imobiliária e a correção das distorções do crescimento urbano.

Como salienta Saule Júnior (2007, p. 42):

[...] como meio de atender à função social da propriedade na formulação e implementação das políticas urbanas, deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade, e sobre os interesses especulativos.

É justamente nessa função social da propriedade urbana que se encontra o fundamento para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios (PEUC). Trata-se de obrigação que se estabelece em prol do bem-estar dos habitantes da cidade, na medida em que permite um melhor aproveitamento do solo (PINTO, 2010, p. 162).

Esse é o fundamento orientador da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autointitulada Estatuto da Cidade (EC), que regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (EC, Art. 1º, § único).

Foi com vistas a possibilitar a atuação estatal no combate à retenção especulativa do solo urbano e para assegurar o cumprimento da função social da propriedade que o Art. 182 da Constituição estabeleceu mecanismos de aplicação sucessiva para induzir a adequada utilização dos imóveis urbanos.

Art. 182. [...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente apro-



vada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A escolha constitucional foi, em primeiro lugar, impor aos proprietários o encargo de dar o devido aproveitamento a seus imóveis. Apenas em situação extrema, quando desrespeitados todos os prazos da notificação para execução do PEUC e após a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, é que poderá o município expropriar o imóvel e tomar para si a responsabilidade pela efetivação da função social da propriedade²².

Cabe esclarecer que, ao utilizar a expressão “facultado”, a Constituição não quis submeter a aplicação dos instrumentos ao mero arbítrio do gestor municipal. Ao atribuir um poder à Administração Pública, designou-lhe uma função. E, nesse caso, “o dever surge como elemento ínsito ao poder” (MEDAUAR, 2013, p. 123), pois a norma estabelece o atendimento de um fim por parte do município. Portanto, como ocorre com os demais poderes conferidos à Administração Pública, também o PEUC reveste-se de dupla natureza, sendo, ao mesmo tempo, um poder e um dever. Desse modo, uma vez que a função social da propriedade está lastreada no interesse público, não pode o município ignorar as situações de descumprimento, sendo obrigado a intervir para induzir o aproveitamento adequado do imóvel.

É no Estatuto da Cidade que se encontram as determinações básicas que guiarão os municípios na aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Todavia, por ser norma geral, o Estatuto não estabelece todos os detalhes de cada procedimento, deixando margem para que as legislações locais disciplinem-nos de acordo com a especificidade de cada território e da própria administração pública municipal. Seus dispositivos, contudo, estabelecem importantes parâmetros mínimos que devem ser observados pelos municípios.

2.2 O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Estatuto da Cidade

Antes mesmo de tratar dos instrumentos do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, o Estatuto da Cidade (EC) prevê como uma das diretrizes da política urbana a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (Art. 2º, inciso VI, alínea “e”). Essa diretriz aponta para um caminho segundo o qual a gestão municipal deve desenvolver mecanismos de atuação que sejam capazes de inibir ou até mesmo de sancionar os proprietários que não utilizam seus imóveis, trazendo prejuízos para o bem-estar dos habitantes da cidade.

Adiante, da mesma forma como estabelecido pela Constituição, o EC prevê que cabe à lei municipal específica, com base na área incluída pelo plano diretor, determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, bem como as condições e prazos para implementação da obrigação (Art. 5º).

A utilização do instrumento depende, portanto, de previsão na legislação municipal. Em particular, cabe ao plano diretor papel de destaque na disciplina dos instrumentos no âmbito local, tendo em vista que é o instrumento básico da política urbana e definidor da função social da propriedade. Compete a ele estabelecer os padrões de ocupação do

²² A aplicação sucessiva, nessa ordem, do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação por descumprimento da função social da propriedade não estava prevista na Emenda Popular da Reforma Urbana, proposta em 1987 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana durante o processo constituinte. Em sua redação original, a proposta trazia a aplicação dos instrumentos de forma independente, sem estabelecer uma ordem entre eles.



território municipal, fixando os parâmetros gerais de uso e ocupação adequados para cada região da cidade a fim de assegurar a qualidade de vida urbana. É com base em tais parâmetros que devem ser incluídas as áreas passíveis de aplicação do PEUC.

Sobre a delimitação da área de aplicação do instrumento pelo plano diretor, Monteiro (2006, p. 92) argumenta que não é razoável que a obrigação estenda-se a toda a cidade, pois, se assim fosse, perderia o caráter de sanção administrativa para tornar-se a regra de uso da propriedade em todo o território. Em certa medida, a preocupação da autora reflete a previsão do Art. 42, inciso I, do Estatuto da Cidade, que determina que o plano diretor deve delimitar as “áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização”. O PEUC é, assim, um mecanismo estratégico que não pode ter sua aplicação voltada a áreas nas quais as condições de urbanização não sejam adequadas nem favoráveis à ocupação do solo. Essa é a orientação da Legislação Federal. Mas caberá a cada município, considerando as particularidades de seu território, definir que áreas estratégicas são essas. Portanto, é papel do planejamento urbano local definir se a aplicação ocorrerá em toda a cidade ou apenas em uma fração dela, considerando, como determina o EC, a disponibilidade de infraestrutura e a demanda de utilização.

Ao plano diretor, contudo, não caberia a responsabilidade de disciplinar integralmente a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Isso porque, conforme previsto no EC, seu conteúdo mínimo seria tão somente a delimitação das áreas passíveis de incidência desses instrumentos. O Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, orienta uma ampliação desse conteúdo mínimo, recomendando que o plano diretor deva também: a) determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados; e b) definir o prazo para notificação dos proprietários dos imóveis (Art. 3º).

Além do plano diretor, tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade tratam da necessidade de uma lei municipal específica com atribuição de efetivamente determinar a obrigação, na medida em que disciplinaria em detalhes as condições e os procedimentos para sua implementação. Nesse ponto, cumpre ressaltar que há casos em que o próprio plano diretor antecipa os procedimentos de aplicação do PEUC, dispensando, desse modo, a existência de uma lei²³ que verse sobre esses pormenores. Aqui, a questão que se apresenta é: nesses casos, haveria vício formal²⁴ na aplicação do PEUC pela inexistência de lei específica?

Se o plano diretor estabelecesse tão somente diretrizes gerais, não sendo dotado de concretude, a resposta ao questionamento não poderia ser outra senão afirmativa. Isso porque o disciplinamento legal dos instrumentos não seria suficiente, dependendo de outras normas para lhe conferir aplicabilidade.

Essa concepção, no entanto, revela-se incompatível com a atual noção de plano diretor conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro. As alterações introduzidas na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que disciplina o parcelamento do solo urbano, ampliaram as atribuições do plano diretor, que passou a ter como objeto a definição de índices urbanísticos relativos a dimensões de lotes (Art. 2º, §4º), definição das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica (Art. 3º) e até mesmo a previsão da densidade de ocupação admitida em cada zona (Art. 4º, inciso I).

O EC, por sua vez, atribuiu ao plano diretor o papel de dispor sobre diversos instrumentos, como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas (Art. 42). Por essa razão, o plano diretor passa a ser dotado de maior concretude, adentrando na disciplina de institutos jurídicos e urbanísticos. Na sistemática do EC, quanto maior o grau de aplicabilidade imediata do plano diretor, mais eficaz será o planejamento urbano do município.

Assim é que, quanto ao PEUC, o Art. 42 do EC impôs como conteúdo mínimo do plano diretor a delimitação das áreas

23 Dos municípios pesquisados, nos quais se identificou a aplicação do PEUC (Goiânia/GO, Maringá/PR, São Bernardo do Campo/SP, Santo André/SP, São Paulo/SP e Palmas/TO), nos casos de Maringá/PR, Santo André/SP, São Bernardo do Campo/SP e São Paulo/SP o Plano Diretor trata da matéria em um grau de detalhamento que dispensaria a existência de lei específica. Mas, ainda assim, em São Bernardo do Campo/SP e São Paulo/SP a lei específica foi aprovada como requisito formal. Já em Maringá/PR e Santo André/SP a aplicação do PEUC ocorreu diretamente com base no Plano Diretor, não existindo lei específica. Há lei específica em Maringá/PR apenas para o IPTU progressivo no tempo.

24 Segundo Barroso (2006, p. 27) “haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio”.



urbanas onde poderá ser aplicado. Isso não significa que, no processo de elaboração do plano, não se possa avançar para tratar da questão de forma mais aprofundada, já prevendo todas as condições, prazos e procedimentos. A legislação federal determina um conteúdo mínimo, não impedindo o máximo.

Caso o plano diretor apresentasse todas as condições, prazos, procedimentos e áreas de incidência do instrumento, suas normas seriam dotadas de tal concretude e aplicabilidade que tornariam desnecessária a edição de uma lei específica (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 2006).

Nesse sentido, Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 97) advogam o seguinte: “Nada obsta, portanto, tais definições estarem todas contidas no próprio plano diretor, o que tornaria, a partir de sua promulgação, autoaplicável, no contexto local, a exigibilidade de conceder-se, ao solo urbano, um uso”.

Considerando que o plano diretor deve ter o maior grau de concretude possível e possa ser autoaplicável em suas determinações, não parece que a inexistência de uma lei específica sobre o PEUC importe em vício material²⁵. Contudo, já que a Constituição e o Estatuto da Cidade a estabeleceram como uma condição formal para a aplicação do instrumento, visando a uma maior segurança para os municípios e para evitar questionamentos por parte dos proprietários, é recomendado que se aprovem as respectivas leis específicas com base no plano diretor.

Quanto aos destinatários da obrigação instituída pelo PEUC, são eles todos os proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em área definida pelo plano diretor de cada município. A princípio, incluir-se-iam nesse grupo os titulares de bens particulares e também os de bens públicos²⁶, não havendo ressalva constitucional que isente estes últimos da obrigação. Entretanto, embora se reconheça que a propriedade pública também está obrigada a cumprir uma função social (ROCHA, 2005; SAULE JUNIOR, 2014), o tratamento especial que lhe é conferido pelo regime jurídico-administrativo cria dificuldades para a aplicação do PEUC e, particularmente, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

É preciso considerar que as relações político-administrativas, bem como a dependência orçamentária dos municípios em relação aos demais entes, criam barreiras para a atuação dos entes locais em relação aos imóveis estaduais ou federais não edificados, não utilizados ou subutilizados.

Além disso, por força do Art. 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios são imunes ao pagamento de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços. Essa imunidade é estendida às autarquias e fundações públicas (Art. 150, §2º), significando que a propriedade pública não é passível de incidência de IPTU, dentre outros impostos. Se não há a configuração de fato gerador que justifique a cobrança do imposto, fica inviabilizada a adoção de sua versão progressiva no tempo.

Por sua vez, a desapropriação é concebida de forma a inibir a intervenção do município na propriedade dos demais entes, o que bloqueia sua capacidade de sancionar a União ou o Estado, bem como suas autarquias e fundações públicas, tomndo-lhe a propriedade do imóvel não utilizado, subutilizado ou não utilizado²⁷.

O PEUC foi concebido muito mais para permitir a atuação dos municípios no combate à especulação imobiliária de imóveis privados. Essa foi uma das grandes questões que influenciaram o conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana, que originou o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, no qual foi previsto o instrumento. O Poder Público não era concebido como especulador imobiliário e, assim, não foi alvo do PEUC.

²⁵ Segundo Barroso (2006, p. 29) a inconstitucionalidade material “expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas”.

²⁶ De acordo com o Art. 98 do Código Civil de 2002, “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Portanto, são públicos todos os bens pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios, às autarquias e às fundações públicas.

²⁷ De acordo com o Art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, “os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”. A lógica é que, desde que haja autorização legislativa, a União poderá desapropriar bens de outros entes federativos e os Estados poderão desapropriar bens dos respectivos municípios. No entanto, essa prerrogativa não foi estendida aos municípios, que somente podem desapropriar bens particulares.



No caso da propriedade pública, portanto, outras soluções devem ser negociadas com seus titulares no intuito de assegurar que esses imóveis também cumpram sua função social.

No que concerne ao conceito de imóvel subutilizado, o próprio EC define que seria aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (Art. 5º, §1º, inciso I). O texto originalmente aprovado pelo Congresso Nacional previa também uma segunda modalidade de subutilização, qual seja, o uso em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental. O dispositivo, entretanto, sofreu veto presidencial. A justificativa apresentada baseou-se na inadequação frente à Constituição, entendendo-se que o então inciso II do §1º do Art. 5º do EC ampliava excessivamente a interpretação, abrangendo de forma equivocada os imóveis ocupados e/ou utilizados ilegalmente. Nas razões do veto o mais forte argumento contra o dispositivo foi: “em se tratando de restrição a direito fundamental – direito de propriedade – não é admissível a ampliação legislativa para abarcar os indivíduos que não foram contemplados pela norma constitucional” (BRASIL, 2008, p. 36).

Assim, sabendo-se que os usos ilegais não são caracterizadores da subutilização pela norma geral regulamentadora da política urbana, os municípios devem estabelecer uma solução para tais casos que seja diversa dos instrumentos do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Prevalecem, nessas hipóteses, as tradicionais posturas municipais relativas ao controle do uso do solo (MONTEIRO, 2006, p. 95). A questão deve ser tratada pelos órgãos de controle urbano, habitação e/ou meio ambiente, de forma a promover a regularização das ocupações irregulares ou, quando não for possível essa alternativa, colocar fim ao uso indevido mediante o exercício do poder de polícia administrativa e de uma política habitacional adequada, quando necessário o reassentamento de famílias.

Em relação aos imóveis não edificados e não utilizados, o EC silenciou quanto aos seus conceitos. Possivelmente, como argumenta Santos (2010, p. 35), por entender que sua compreensão decorre de interpretação literal. Por obviedade, o solo não edificado seria a terra nua, vazia. Por sua vez, o não utilizado seria “o imóvel abandonado e não habitado, incluídas as construções paralisadas e destruídas” (MONTEIRO, 2006, p. 95). Entretanto, a análise da legislação dos municípios pesquisados revela que tais conceitos não são uniformes, verificando-se uma diversidade nas definições de tais casos, bem como em seus mecanismos de aferição²⁸.

Sobre o procedimento de notificação, o EC limita-se a determinar que seja ele realizado por funcionário do Poder Público Municipal diretamente ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração. No caso de três tentativas frustradas de notificação pessoal, admite-se sua realização por edital (Art. 5, §3º).

Uma vez realizada a notificação, o Poder Público deve requerer sua averbação na matrícula do imóvel junto ao cartório competente. Como consequência, a imposição estabelecida grava o imóvel, configurando-se em uma obrigação que acompanhará a coisa mesmo que seja transferida a terceiros. Em outras palavras, caso o imóvel venha a ser transmitido, o encargo será exigido do novo proprietário nas mesmas condições e prazos estabelecidos na notificação original (Art. 6º), independente de sua vontade. Nessa hipótese, o município não precisa efetuar nova notificação, pois a averbação na matrícula é elemento suficiente para transmitir a obrigação.

A averbação não é condição para que a notificação produza seus efeitos em relação ao proprietário do imóvel, o que ocorre de imediato. Entretanto, sem o ato registral, não há como obrigar os terceiros de boa-fé que, porventura, venham a adquirir o imóvel. A averbação cumpre, portanto, um duplo papel: (i) informar eventuais adquirentes do imóvel sobre a existência de um encargo; (ii) servir de mecanismo inibidor de fraudes, protegendo o interesse público para assegurar a aplicação do instrumento nos mesmos prazos e condições previstos na notificação.

Como advertido acima, caso o município não promova a averbação, a notificação produzirá plenos efeitos em relação ao proprietário notificado, mas não em relação aos futuros proprietários. Nessa hipótese, o município deverá proceder a nova notificação e reiniciar a contagem dos prazos²⁹.

28 As definições trazidas pelas leis municipais serão analisadas no próximo capítulo, momento em que a discussão será retomada.

29 No mesmo sentido, ver Macedo (2006).



Ainda sobre a averbação, como o EC não estabeleceu uma formalidade para o seu requerimento, existe um vazio normativo que pode gerar diferentes práticas e exigências por parte dos cartórios de registros de imóveis. Para evitar divergências e excessos que venham a inibir o ato registral, é importante que as Corregedorias de Justiça dos estados estabeleçam normas uniformes sobre a matéria, vinculando todos os cartórios.

Quanto aos prazos para cumprimento da obrigação, devem estar consignados na legislação municipal. Como parâmetros mínimos, o EC estabeleceu o prazo de um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento (Art. 5º, §4º, incisos I e II). Caso o município deseje, outros prazos podem ser estabelecidos no plano diretor ou na lei específica, desde que não sejam inferiores àqueles determinados pela lei federal.

Em relação aos empreendimentos de grande porte, o EC previu que a lei municipal poderá, excepcionalmente, estabelecer a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo (Art. 5º, §5º). Isso indica que, além dos prazos para protocolização de projeto e início das obras, a legislação municipal poderá fixar um tempo máximo para a conclusão dos parcelamentos ou edificações, inclusive prevendo etapas para os grandes empreendimentos.

Como forma de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel, o Poder Público Municipal poderá estabelecer juntamente com o proprietário notificado para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios um consórcio imobiliário, conforme previsto no Art. 46 do Estatuto da Cidade. Trata-se de medida que busca auxiliar os proprietários que não teriam condições econômicas de, por seus próprios esforços, empreender no imóvel urbano objeto de notificação. Nesse sentido, o Art. 46, §1º, do EC define consórcio imobiliário como sendo:

[...] a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Nessa modalidade de consórcio, o Poder Público assumiria a função de empreendedor, investindo recursos para o parcelamento ou edificação no imóvel urbano. Como contrapartida, o proprietário deve transferir a titularidade do imóvel para o município e, em troca, recebe unidades imobiliárias ao final das obras. O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, sendo calculado da mesma forma como previsto no caso da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública³⁰.

Após a decorrência dos prazos estabelecidos na legislação municipal sem que o proprietário notificado tenha dado a devida destinação ao seu imóvel, autoriza-se a majoração da alíquota do IPTU, conforme será detalhado no item a seguir.

2.3 O IPTU progressivo no tempo

Havendo descumprimento das obrigações e prazos decorrentes da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município deverá aumentar a alíquota do IPTU por cinco anos consecutivos até o limite de 15% (quinze por cento).

³⁰ Ainda que seja um mecanismo que venha a facilitar o aproveitamento dos imóveis não edificados ou subutilizados, já que legaliza o aporte de recursos públicos para tal, não existem notícias de experiências concretas de aplicação do consórcio imobiliário pelos municípios brasileiros.



A intenção do tributo, nessa hipótese, não é necessariamente a arrecadação por parte da Fazenda Pública, mas sim a indução de um comportamento socialmente desejável, que é a efetivação da função social da propriedade. Trata-se de função tributária conhecida como extrafiscalidade, que consiste “no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados [...]” (ATALIBA, 1990, p. 235).

Os valores das alíquotas praticadas a cada ano deverão ser previstos na legislação municipal. O EC limita o aumento a, no máximo, 100% (cem por cento) de um exercício para o outro. A lei federal prevê também que, caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação (Art. 7º, §2º).

Quanto à alíquota máxima a que pode chegar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, há questionamentos sobre sua constitucionalidade com base na proibição do caráter confiscatório dos tributos. Entretanto, como lembrado por Mariano Júnior (2011), não se pode concluir de forma objetiva que a alíquota de 15% (quinze por cento) é necessariamente confiscatória, pois há outros impostos com alíquotas ainda maiores. É o caso, por exemplo, do Imposto de Renda, que chega à alíquota de 27,5% (vinte e sete e meio por cento). Em favor desse mesmo posicionamento, Rocha (2005) aponta que diversos tributaristas³¹ sustentam não ofender a Constituição o imposto que, em sua função extrafiscal, é instituído com o propósito de induzir ou inibir certos comportamentos. Portanto, a natureza extrafiscal da progressividade no tempo do IPTU justifica a alíquota máxima.

Deve-se considerar, ainda, que o limite de 15% (quinze por cento) é alcançado paulatinamente, após anos de descumprimento da função social da propriedade urbana, incluindo todos os prazos da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O contribuinte não pode, assim, alegar que a medida tributária foi aplicada inesperadamente e de forma imediata. “Assim, tratando-se de IPTU utilizado como instrumento de política urbana, visando o ordenamento territorial, conforme os ditames da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, não se está, efetivamente, diante de um confisco” (MARIANO JUNIOR, 2011, p. 330).

Por fim, o Estatuto da Cidade veda a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva (Art. 7º, §3º), dificultando ainda mais a situação do proprietário desidioso.

Caso, durante o período de majoração da alíquota do IPTU, o proprietário venha a cumprir com a obrigação do parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, dando-lhe a devida função social, a alíquota do IPTU deverá regressar aos padrões ordinários. Por outro lado, se isso não ocorre, ao final do quinto ano, fica o município autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção ao proprietário.

2.4 Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana

Como última e mais extrema medida, nas hipóteses em que a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo não resultarem no devido aproveitamento do imóvel urbano, poderá o município proceder à desapropriação, indenizando o expropriado com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Nas palavras de Mello (2010, p. 865) a desapropriação é “o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”. Na desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana, porém, não se está diante das típicas

31 O autor aponta, dentre outros defensores desse posicionamento, Aliomar Baleeiro, Fernando Dias Menezes de Almeida e Diógenes Gasparini.



hipóteses de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas ou por interesse social. O que se pretende, em verdade, é sancionar o proprietário, razão pela qual o instrumento é também conhecido como desapropriação-sanção. Por isso, as garantias previstas no Art. 5º, inciso XXIV, da Constituição de 1988, não se aplicam ao caso³².

O Estatuto da Cidade determina que o cálculo da indenização deverá ter como ponto de partida o valor da base do IPTU – valor venal previsto na planta genérica de valores do município –, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas após a notificação pelo Poder Público na área onde o imóvel esteja localizado e não sendo computados expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios (Art. 8º, §2º). Há nítida diferença em relação às indenizações das demais modalidades de desapropriação, que buscam refletir o valor de mercado dos imóveis e consideram as expectativas de ganhos, os lucros cessantes e os juros compensatórios, conforme estabelece o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Outra distinção marcante é que o pagamento da indenização não ocorrerá previamente, nem em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública resgatáveis em dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas. Esses títulos, de acordo com o EC, não terão poder liberatório para pagamento de tributos, de forma que o expropriado não poderá valer-se deles para negociar com a Fazenda Pública (Art. 8º, §3º).

A lei federal prevê também que, uma vez realizada a desapropriação, o município deverá promover o adequado aproveitamento do imóvel em até cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, dando-lhe a devida destinação conforme sua função social (Art. 8º, §4º). Isso pode acontecer por meio dos próprios esforços da gestão municipal, de alienação ou de concessão do imóvel a terceiros. Registre-se, porém, que as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ficam mantidas para o município ou para o adquirente do imóvel.

Uma questão final, mas de grande relevância, diz respeito à emissão dos títulos da dívida pública que serão utilizados para pagamento das indenizações. De acordo com a Constituição de 1988, sua emissão por parte dos municípios deverá ser previamente aprovada pelo Senado Federal. Contudo, há mais de vinte anos, essa autorização não tem sido possível.

A Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, estabeleceu que, até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderiam emitir títulos da Dívida Pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos (Art. 5º). No âmbito do Senado Federal, a matéria foi regulada pelas Resoluções do Senado Federal nº 69, de 14 de dezembro de 1995 (revogada), nº 78, de 1º de julho de 1998 (revogada) e nº 43, de 21 de dezembro de 2001 (em vigor), nas quais a proibição de emissão dos títulos foi sendo mantida.

A Resolução do Senado nº 43/2001 foi alterada pela Resolução nº 29, de 25 de setembro de 2009, determinando o seu Art. 11 que,

[...] até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da Dívida Pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

A proibição de emissão de títulos da dívida pública tem sido uma tendência também na legislação federal que versa sobre responsabilidade fiscal desde a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Recentemente, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 vedou a emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Dessa forma, ainda que houvesse situações em que os instrumentos da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo tivessem sido esgotados pelos municípios e ensejassem seu sucedâneo legal, a desapropriação estaria inviabilizada pela impossibilidade de pagamento. Trata-se de questão da maior gravidade, pois inviabiliza a atuação dos municípios e o próprio mandamento constitucional.

³² Art. 5º [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.



Surge, em razão disso, um dilema para os municípios que chegam ao quinto ano de aplicação do IPTU progressivo no tempo. Mesmo com o aumento das alíquotas, é possível que haja proprietários que não tenham dado cumprimento à função social de seus imóveis. Como a etapa seguinte, que seria a desapropriação-sanção, encontra-se inviabilizada, em virtude da impossibilidade de emissão de títulos da dívida pública, o município poderá valer-se da previsão do Art. 7º, §2º, do Estatuto da Cidade, que o autoriza a manutenção da cobrança pela alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo até que se cumpra a referida obrigação.

Uma possibilidade que se pode vislumbrar nos casos em que o proprietário seja devedor da Fazenda Pública Municipal é a desapropriação por interesse social ou utilidade pública³³ com o abatimento do valor da dívida no cálculo da indenização. Essa hipótese, contudo, deverá ser estudada pelo município com cautela, pois a indenização refletirá os valores de mercado do imóvel, o que nem sempre pode ser vantajoso.

No capítulo seguinte, será analisada a regulamentação dos instrumentos por parte dos municípios, destacando-se a legislação dos onze casos selecionados.

³³ Nessas modalidades de desapropriação, a indenização deverá ser paga em dinheiro por força do Art. 5º, inciso XXIV, da Constituição de 1988.



3. REGULAMENTAÇÃO DO PEUC E DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO PELOS MUNICÍPIOS

O estudo sobre a regulamentação do PEUC, bem como do IPTU progressivo no tempo em cada um dos municípios pesquisados teve por base os planos diretores e, quando existente, a lei específica de que trata o Art. 182, §4º, da Constituição de 1988.

Para verificar a adequação das alíquotas progressivas no tempo do IPTU, foram analisados também os Códigos Tributários municipais, pois eles indicam as alíquotas ordinárias utilizadas em cada caso, que são o ponto de partida para o aumento em virtude do não cumprimento da função social da propriedade urbana.

Complementando a pesquisa normativa, buscou-se acessar os respectivos decretos municipais que estabelecem regras referentes aos procedimentos e competências para aplicação dos instrumentos. Tais decretos foram identificados nos casos de *Palmas (TO)*, *Santo André (SP)*, *São Bernardo do Campo (SP)* e *São Paulo (SP)*.

O presente capítulo traz os resultados da análise da regulamentação por parte dos municípios, cotejando sua legislação com as normas gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Importante esclarecer que a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública não recebeu a mesma atenção por duas razões elementares. A primeira diz respeito ao impedimento de emissão de títulos da dívida pública por parte dos municípios, conforme referido no capítulo anterior. A segunda razão é o pouco detalhamento desse instrumento nas leis municipais, que praticamente repetem as disposições da lei federal.

3.1 Plano Diretor, Lei Específica e Decreto Regulamentador: conteúdo e fronteiras

Como discutido no capítulo anterior, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade tratam da aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública a partir de uma dupla previsão na legislação municipal. Ao plano diretor compete a delimitação das áreas em que incidem esses instrumentos e a uma lei específica, seu detalhamento. Assim, a legislação federal estipulou o conteúdo mínimo que deve constar no plano diretor, deixando para a lei específica o papel de estabelecer os contornos jurídicos de cada instrumento, prevendo casos de incidência, procedimentos, prazos e alíquotas.



Por meio da Resolução nº 34/2005, o Conselho Nacional das Cidades emitiu orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores. Especificamente em relação ao PEUC, sugere que os planos determinem os critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados; e definam os prazos para que os proprietários atendam às obrigações. Contudo, por ser uma recomendação, a norma não tem efeito vinculante, cabendo aos municípios deliberar se incorporam tal conteúdo em seus planos ou se o mantém exclusivamente nas leis específicas.

Uma espécie normativa não citada no EC é o decreto municipal, ato administrativo emanado pelo prefeito com papel de regulamentar as previsões legais. Como bem lembra Mello (2010, p. 343), trata-se de:

[...] ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública (grifos no original).

Portanto, os decretos distinguem-se das leis por três elementos: 1) não se submetem à discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, sendo atos administrativos produzidos diretamente pelo Chefe do Poder Executivo; 2) são normas de menor grau hierárquico, subordinadas às leis e, por isso, não as podem contrariar; 3) seu papel é de operacionalizar a execução da lei, de forma que são entendidos como fonte secundária do Direito, não lhes sendo permitido inovar em relação ao conteúdo dos direitos e obrigações.

Os decretos desempenham uma função importante na aplicação do PEUC, pois visam a uniformizar os procedimentos da Administração Pública e estabelecer competências entre os diversos órgãos. Mas, sendo subordinados à lei, não podem prever um conteúdo contrário ao que elas determinaram nem criar obrigações completamente novas para os proprietários, salvo aquelas referentes a processos e procedimentos.

É importante que os decretos estabeleçam claramente que secretarias municipais e departamentos são responsáveis por cada etapa de aplicação do PEUC, evitando que existam vazios institucionais prejudiciais à efetivação do instrumento. Dentro os quatro municípios em que foram identificados decretos regulamentadores, todos disciplinam a matéria, com destaque para São Paulo, único caso em que há um setor exclusivo para planejar e aplicar o instrumento, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

Em relação ao controle social, o decreto deve prever o papel do conselho municipal afeto à área de planejamento urbano³⁴ no acompanhamento, controle e deliberação de assuntos estratégicos no que diz respeito ao instrumento.

Outro ponto que deverá ser objeto de atenção da regulamentação administrativa é o detalhamento dos casos de não incidência do PEUC. Nos municípios pesquisados, os planos diretores ou as leis específicas excluem o instrumento em casos nos quais se verifica uma função ambiental relevante ou a realização de atividade econômica que prescinde de edificação, dentre outros fatores. As leis, contudo, não detalham todos os parâmetros para identificação desses casos, o que deve ser feito pelo decreto municipal.

Também deve ser objeto de regulamentação pelo decreto a priorização de áreas e o escalonamento da aplicação do PEUC, considerando as estratégias traçadas pelo município. Em geral, o plano diretor delimita grandes porções do território para incidência do instrumento, demandando que haja um planejamento sobre a forma como a qual as notificações ocorrerão ao longo do tempo.

Por fim, é importante que os procedimentos de notificação e tramitação do processo administrativo relativo a cada imóvel, incluindo os prazos e possibilidades de impugnação administrativa, sejam disciplinados pelo decreto municipal. Caso não se faça constar esse conteúdo, a Administração Pública atuará sem a devida uniformidade e segurança, podendo haver arbítrios e excessos prejudiciais à efetivação do instrumento.

³⁴ O conselho recebe nomenclatura distinta em cada município, podendo ser Conselho da Cidade, Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho de Planejamento Urbano, Conselho de Política Urbana etc.



3.2 Função social da propriedade e combate à retenção especulativa do solo urbano

Iniciando a análise dos planos diretores, um primeiro aspecto investigado foi a existência de princípios, diretrizes ou objetivos relacionados ao combate à retenção especulativa do solo urbano ou aos vazios urbanos. Esses dispositivos, quando presentes nos planos diretores de forma incisiva, podem ser indicativos de que a questão será enfrentada pela gestão municipal. Se existe uma preocupação em traçar diretrizes e objetivos relacionados ao adequado aproveitamento dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, maior é a probabilidade do PEUC vir a ser efetivamente aplicado.

Nesse ponto, os municípios de maior destaque foram *Santo André*, *São Bernardo do Campo* e *São Paulo*, pois a preocupação com a especulação imobiliária e a devida destinação de imóveis vazios é prevista tanto como diretriz da política de desenvolvimento urbano, quanto como objetivo estratégico do plano diretor e também como uma diretriz da política habitacional. Em *São Bernardo do Campo*, a questão é colocada inclusive como diretriz da política de desenvolvimento econômico. Isso demonstra que os municípios consideraram a problemática no seu processo de planejamento, incorporando-a como um elemento prioritário.

Nos demais casos, com exceção de *Itabira* e *Santos*, cujos planos não fazem nenhuma menção ao combate à especulação imobiliária, há alguma referência aos vazios urbanos, seja nas diretrizes ou nos objetivos dos planos diretores. Contudo, em geral, verifica-se uma mera reprodução do Art. 2º, inciso VI, alínea “e”, do EC, que estabelece como uma das diretrizes da política urbana a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização.

Em *Goiânia*, embora não conste especificamente dentre as diretrizes ou os objetivos do Plano Diretor, a questão dos vazios urbanos é recorrente ao longo da Lei. Dessa forma, fica evidente que o processo de planejamento urbano do município considerou a problemática, mesmo que não a tenha consignado dentre os princípios e diretrizes.

O Quadro 3 traz a síntese das diretrizes e objetivos presentes nos planos diretores analisados em relação ao combate à especulação do solo urbano.

QUADRO 3: PREVISÃO O COMBATE À ESPECULAÇÃO DO SOLO URBANO NOS PLANOS DIRETORES

MUNICÍPIO	DIRETRIZ OU OBJETIVO DA POLÍTICA URBANA / TERRITORIAL	DIRETRIZ DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	DIRETRIZ DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
Curitiba (PR)	Diretrizes gerais da Política Urbana (Art. 7º, X)	-	-
Itabira (MG)	-	-	-
João Pessoa (PB)	Objetivos da Política Urbana (Art. 3º, XVI, “e”)	-	-
Mossoró (RN)	Diretrizes da Política Urbana (Art. 12, I e XII)	Diretrizes do Ordenamento Territorial (Art. 42, III, “d”)	-
Santos (SP)	-	-	-
Goiânia (GO)	-	-	-



Palmas (TO)	Objetivos do Plano Diretor (art. 12, V)	Temas Prioritários do Plano Diretor (Art. 13, I, "b")	-	-
Santo André (SP)	Objetivos gerais da Política Urbana (Art. 8º, V)	Diretrizes do Ordenamento Territorial (Art. 28, III, "d")	Diretrizes da Política Municipal de Habitação (Art. 12, IV)	-
São Bernardo do Campo (SP)	Objetivos Gerais da Política Urbano-Ambiental (Art. 8º, IV)	-	Diretrizes da Política Municipal de Habitação (Art. 17, VIII)	Diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico (Art. 13, VII)
São Paulo (SP)	Diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano (Art. 6º, XIII, "d")	Objetivos Estratégicos da Política de Desenvolvimento Urbano (Art. 7º, II)	Diretrizes da Política de Habitação Social (Art. 292, VII)	-
Maringá (PR)	Diretrizes do Ordenamento Territorial (Art. 30, IV, "d")	-	-	-

Fonte: Planos Diretores Municipais

3.3 Delimitação da área de incidência do PEUC

Além das diretrizes, buscou-se identificar se os planos diretores atendiam ao conteúdo mínimo traçado pelo Art. 42, inciso I, do EC, de forma que delimitassem as áreas de aplicação do PEUC.

Nos 11 casos estudados, os planos diretores apontaram as áreas de incidência. Alguns, entretanto, de forma bastante abrangente, sem revelar nenhum tipo de estratégia ou critério para utilização do instrumento. É o exemplo do Plano Diretor de Curitiba, cujo Art. 52 estabelece que são passíveis de notificação os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados situados em área urbana, o que corresponde a todo o território do município. A lei específica, no entanto, limitou a aplicação do instrumento a um pequeno perímetro no entorno do Paço Municipal. Isso fez com que a delimitação da área pelo Plano Diretor resultasse sem efetividade.

O caso remete ao debate sobre a melhor forma de definir a área de incidência do PEUC. Cabe aos municípios determinar a estratégia para ocupação de seu território, estipulando mecanismos de indução do adensamento de determinadas zonas e indicando vetores adequados à expansão urbana. Essa é a lógica que deverá definir as áreas para aplicação do PEUC, lembrando que o EC prevê que tal delimitação considere a existência de infraestrutura e de demanda para utilização.

Portanto, se o município delimitar toda a zona urbana ou apenas algumas partes dela para aplicação do instrumento, sua escolha deve estar embasada racionalmente de forma a apresentar coerência com a estratégia de ocupação do território, a disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos, as restrições ambientais e a demanda para utilização do solo.

Em Maringá, pela redação original do seu Plano Diretor, o PEUC deveria ser aplicado nas Macrozonas Urbanas de Consolidação, de Qualificação e Industrial, restrita à Área Industrial 1; e nos Setores Especiais, todos dotados de certas



condições de infraestrutura que permitem a indução da ocupação do solo urbano. Após a alteração promovida pela Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010, o Plano Diretor estendeu a incidência do instrumento também para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata.

Plano Diretor de Maringá – Lei Complementar nº 632/2006:

Art. 114. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória serão aplicados nas seguintes Macro-zonas:

- I - Macrozona Urbana de Consolidação;
- II - Macrozona Urbana de Qualificação;
- III - Macrozona Urbana de Ocupação Imediata; (*Acrescido pela Lei Complementar nº 799/2010*)
- IV - Macrozona Urbana Industrial, restrita à Área Industrial 1;
- V - Setores Especiais, quando for o caso.

A nova macrozona, acrescida por lei complementar, corresponde à antiga Macrozona Urbana de Contenção, a área mais periférica da zona urbana, em transição com as áreas rurais. Antes da alteração de 2010, a ocupação nessa região da cidade era totalmente desestimulada pelo Plano Diretor devido às suas características rurais. Os lotes deveriam ter dimensão mínima de 2.000 m² (dois mil metros quadrados) e o coeficiente de aproveitamento máximo era igual a 1,0 (um). Havia, assim, uma óbvia intenção em não adensar a área. No entanto, com a alteração promovida pela referida Lei Complementar, a zona passou a ser considerada de “ocupação imediata”³⁵, e, por conseguinte, foi estendida à aplicação do PEUC.

Um caso bastante positivo é o do município de *Santos*, que estabeleceu como áreas de aplicação do PEUC as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); as Áreas de Adensamento Sustentável (AAS); e de abrangência do Programa Alegra Centro³⁶ (Art. 61, do Plano Diretor). Nesse caso, nota-se a intenção de articular o instrumento com a política habitacional e de requalificação das áreas centrais da cidade. Embora as regiões centrais sejam foco de muitos planos diretores, *Santos* foi o único dos municípios pesquisados que atrelou o PEUC a um programa específico de habitação no centro da cidade.

Em *São Paulo*, além das macroáreas, o novo Plano Diretor Estratégico definiu as ZEIS, os perímetros e as áreas de influência das operações urbanas consorciadas e os chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana como os locais para aplicação do PEUC, conforme previsão do Art. 91, abaixo transcrito:

Plano Diretor Estratégico de São Paulo - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014

Art. 91. Para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, são consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas seguintes partes do território:

- I - Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;
- II - no perímetro da Operação Urbana Centro;
- III - áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;
- IV - nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;
- V - nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;
- VI - nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;

³⁵ A dimensão mínima dos lotes foi reduzida para 400m² (quatrocentos metros quadrados), a mesma praticada nas macrozonas urbanas de consolidação e qualificação, e o coeficiente de aproveitamento passou para 1,4 (um vírgula quatro).

³⁶ O “Alegra Centro” é um programa de reabilitação da região central histórica de Santos, tendo como um dos seus objetivos o estímulo ao adensamento com promoção de usos residenciais na região, conforme Leis Complementares nº 470, de 5 de fevereiro de 2003 e 688, de 29 de julho de 2010 do Município de Santos.



VII - na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados);

VIII - em todas as áreas do perímetro urbano, definidas como tal no Mapa 2A, nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos Arts. 92 e 94.

Assim, o PEUC é utilizado em São Paulo como um mecanismo para promoção do adensamento de áreas dotadas de boas condições de infraestrutura, em áreas centrais da cidade ou em regiões estratégicas para a política habitacional do município.

Ainda no caso da capital paulista, uma inovação do seu Plano Diretor Estratégico foi a previsão do inciso VIII do Art. 91, que estabelece a possibilidade de aplicação dos instrumentos mesmo nos imóveis em que não há incidência do IPTU, quando localizados no perímetro urbano. Nessas circunstâncias, a notificação não deverá encontrar dificuldades. Contudo, após o decurso dos prazos sem que os proprietários tenham cumprido as obrigações, a aplicação das alíquotas progressivas no tempo depende de uma solução prévia em relação à incidência do IPTU.

Diante da grande abrangência das áreas de incidência do PEUC, alguns municípios adotaram critérios de priorização no tempo e no espaço. Assim, definiram um escalonamento, por meio do qual foram estabelecidas etapas para a aplicação, começando por áreas prioritárias conforme sua lógica de planejamento. Esse é um importante tema que deve ser abordado pelos decretos regulamentadores, como ocorreu em Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo³⁷.

3.4 Caracterização dos imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados

Um dos pontos mais controversos no tratamento conferido pelas leis municipais são os parâmetros para identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados. Trata-se de questão da maior relevância, pois é essa caracterização que, ao lado da delimitação das áreas de incidência do PEUC, define o âmbito de aplicação do instrumento.

Por sua complexidade e pela diversidade de definições detectadas na legislação, esses conceitos serão trabalhados separadamente em tópicos.

3.4.1 Imóveis não edificados

A legislação federal não se ocupou de apresentar definições acerca daquilo que se entende por imóvel não edificado, deixando essa prerrogativa para os municípios. Como registra Santos (2010, p. 35), trata-se de conceito intuitivo, cuja compreensão decorre de uma interpretação literal. Por essa razão, não houve grande preocupação em caracterizá-lo no Estatuto da Cidade.

Solo não edificado seria a terra nua, vazia, sem nenhum tipo de construção. Esse conceito é consenso nas leis municipais analisadas, que, em geral, caracterizam-no como terrenos onde o coeficiente de aproveitamento é igual a zero.

Mas, além do critério da ausência de edificação, muitos municípios restringiram a aplicação do PEUC com base na área total dos imóveis, o que pode ser verificado no Quadro 4 adiante. A variação é relativamente grande, havendo casos em

³⁷ O escalonamento do PEUC e as estratégias de planejamento urbano serão retomados no próximo capítulo.



que a área mínima é de 200m² (duzentos metros quadrados) – *Santos* –, 360m² (trezentos metros quadrados) – *Itabira* –, 500m² (quinquinhentos metros quadrados) – *São Paulo* –, 1.000m² (mil metros quadrados) – *Santo André e São Bernardo do Campo* – e 2.000m² (dois mil metros quadrados) – *Mossoró e Maringá*.

Em *São Paulo*, há a possibilidade de um conjunto de imóveis inferiores ao tamanho mínimo estipulado virem a sofrer notificação, desde que pertençam ao mesmo proprietário, sejam contíguos e perfaçam uma área superior a 500m² (quinquinhentos metros quadrados) no seu conjunto.

Por sua vez, o Plano Diretor de *Maringá* também traz a possibilidade de mais de um imóvel vazio vir a ser notificado em conjunto, desde que esses imóveis pertençam ao mesmo proprietário e cujo somatório das áreas seja superior a 3.000m² (três mil metros quadrados). Mas, diversamente do que ocorre em *São Paulo*, não há necessidade de serem contíguos. Isso faz com que o foco do instrumento deixe de ser o imóvel e passe a ser o proprietário de diversos imóveis, assumindo um forte viés de combate aos especuladores imobiliários. A medida não significa, contudo, que o PEUC cumprirá necessariamente um papel estratégico como instrumento de planejamento urbano.

Essa escolha – da previsão de uma área mínima para caracterização dos imóveis não edificados – depende do foco que o município deseja ter ao aplicar o instrumento a partir do diagnóstico dos imóveis vazios em seu território. Em determinadas situações, o problema poderá ser a existência de grandes glebas não parceladas ou de grandes lotes não edificados, sendo coerente que se definam áreas maiores para a aplicação estratégica do instrumento. Em outros municípios, porém, é possível cogitar que a consolidação do processo de urbanização tenha levado ao parcelamento de praticamente toda sua área urbana, havendo um reduzido número de imóveis vazios de grandes dimensões. Nesses casos, a aplicação do PEUC será mais apropriada para terrenos menores.

O Quadro 4 sintetiza como os imóveis não edificados foram caracterizados pela legislação dos municípios pesquisados.



QUADRO 4: CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS PELOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO	SOLO NÃO EDIFICADO
Curitiba (PR)	Plano Diretor Art. 52, §1º Código Tributário Municipal Art. 42	Considera-se não edificado o lote ou gleba onde o coeficiente de aproveitamento é igual a zero. Não se considera edificado o imóvel cujo valor da construção não alcance a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno.
Goiânia (GO)	Lei Complementar nº181/2008 Arts. 5º e 6º	Art. 5º Entende-se por Vazio Urbano os imóveis não parcelados, como glebas, quinhões e áreas, situados na Macrozona Construída, com acesso por via pública consolidada e servido por no mínimo três dos seguintes melhoramentos: a) transporte coletivo, num raio de até 500 metros; b) rede de energia elétrica; c) rede de água tratada; d) escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; e) rede de esgoto; f) via pavimentada; g) coleta de lixo; h) posto de saúde num raio de 500 metros; i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; j) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar. Art. 6º Entende-se por Lote Vago os imóveis parcelados, como lotes individualizados, agrupamento de lotes, quadras inteiras e chácaras, com acesso por via pública consolidada e servida por no mínimo três dos seguintes melhoramentos: a) transporte coletivo, num raio de até 500 metros; b) rede de energia elétrica; c) rede de água tratada; d) escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; e) rede de esgoto; f) via pavimentada; g) coleta de lixo; h) posto de saúde num raio de 500 metros.; i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; j) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar.
Itabira (MG)	Plano Diretor Art. 9º, §1º	Considera-se solo urbano não edificado terrenos e glebas com área superior a 360m ² (trezentos e sessenta metros quadrados), situados no interior do perímetro urbano da sede municipal, onde o Coeficiente de Aproveitamento (CA) seja igual a zero.
João Pessoa (PB)	-	-
Santo André (SP)	Plano Diretor Art. 116, §2º	Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), localizados nas Zonas de Qualificação Urbana, Reestruturação Urbana e Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual a zero.
Santos (SP)	Plano Diretor Art. 61	Para os efeitos desta Lei Complementar, são considerados imóveis não utilizados e não edificados os lotes e glebas com área superior a 200m ² (duzentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento efetivamente utilizado igual a 0 (zero).
São Bernardo do Campo (SP)	Plano Diretor Art. 60, §1º	Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), sendo o coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero.



São Paulo (SP)	Plano Diretor Art. 92, "caput" e §2º	São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 500m ² (quinquinhos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero). [...] § 2º A tipificação estabelecida no "caput" se estende aos lotes com metragem inferior a 500m ² (quinquinhos metros quadrados), quando: a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 500m ² (quinquinhos metros quadrados).
Maringá (PR)	Plano Diretor Art. 113, I e II	I – o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m ² (dois mil metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento igual a zero; II – o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, com coeficiente de aproveitamento igual a zero, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m ² (três mil metros quadrados).
Mossoró (RN)	Plano Diretor Art. 111, §3º	É considerado solo urbano não edificado ou subutilizado, terrenos e glebas com área igual ou superior a 2.000m ² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual ou inferior 0,05.
Palmas (TO)	Lei Complementar nº 195/2009 Art. 1º, I	Os lotes ou glebas nos quais o coeficiente de aproveitamento executado seja igual a zero.

Fonte: Legislação municipal.

Uma situação que destoa de todas as demais é a verificada em *Curitiba*, onde há contradição entre o Plano Diretor e o Código Tributário, que considera como não edificado o imóvel cujo valor da construção não alcance a 20^a (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno à exceção daquele de: I - uso próprio, exclusivamente residencial, cujo terreno, nos termos da legislação específica, não seja divisível; II - uso residencial, cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento não inferior a 5% (cinco por cento) do coeficiente máximo previsto na legislação de uso do solo; III - uso residencial associado à produção de hortifrutigranjeiros, cuja área destinada a este fim, não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno; IV - uso não residencial vinculado ao alvará de funcionamento, cuja área destinada a este fim não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno³⁸.

Em *Goiânia*, a legislação específica criou dois conceitos diversos, ambos referentes a imóveis vazios. O chamado "vazio urbano" corresponde aos imóveis não parcelados; os "lotes vagos", por sua vez, seriam aqueles imóveis não edificados, mas já parcelados. A Lei articula esses conceitos com a oferta de, pelo menos, três serviços ou infraestruturas dentre: a) transporte coletivo, num raio de até 500m (quinquinhos metros); b) rede de energia elétrica; c) rede de água tratada; d) escola municipal a uma distância máxima de 3km (três quilômetros) do imóvel considerado; e) rede de esgoto; f) via pavimentada; g) coleta de lixo; h) posto de saúde num raio de 500m (quinquinhos metros); i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; j) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar. Tantos critérios parecem criar dificuldades para o município na identificação dos imóveis passíveis de aplicação do PEUC, aumentando as chances de impugnações por parte dos proprietários.

Por fim, registre-se que *João Pessoa* deixou de caracterizar os imóveis não edificados, inviabilizando a incidência do instrumento para tais casos.

38 Caso semelhante é verificado no Plano Diretor de *Goiânia*, ao tratar dos imóveis subutilizados.



3.4.2 Imóveis não utilizados

Os imóveis não utilizados também não foram conceituados pelo EC, de forma que as leis municipais possuem liberdade para estabelecer seus critérios definidores. Em geral, esses imóveis seriam aqueles que já receberam algum tipo de construção, mas que se encontram sem uso em sua totalidade ou em parcela significativa.

Duas questões surgem com mais relevância na legislação dos municípios. A primeira diz respeito ao tempo em que esses imóveis precisam estar desocupados para que se configure a não utilização para fins de aplicação do PEUC. Adotou-se o prazo de 5 anos em *Mossoró e Palmas*; 3 anos em *São Bernardo do Campo*; 2 anos em *Santo André e Maringá*; e 1 ano em *Santos e São Paulo*.

Ainda no tocante ao período em que o imóvel se encontra desocupado, um fator que deve ser considerado são os mecanismos para aferição dessa realidade. Alguns municípios previram fontes de informações em seus decretos que podem auxiliar na comprovação da não utilização. Em geral, fazem referência a consultas aos cadastros municipais, vistorias e diligências realizadas por servidores municipais, informações fornecidas pelas concessionárias de serviços públicos, imagens aéreas, dentre outras. É importante sublinhar que a aferição desse tipo de situação exige um esforço dos municípios no sentido de articular as diversas informações, sendo muito difícil que uma única fonte assegure certeza sobre o enquadramento do imóvel como não utilizado. O recurso das imagens aéreas, por exemplo, revela-se muito pouco eficaz se usado isoladamente, pois permite apenas visualizar se o imóvel está edificado, o que não significa que esteja sendo efetivamente utilizado. Da mesma forma, os cadastros municipais não são suficientes por si só para aferir a situação do imóvel, pois, em inúmeros casos, verificou-se uma incompletude dos dados e/ou defasagem das informações.

Um segundo fator que mereceu a atenção por parte de alguns municípios foi a especificação da não utilização como um fator que deve marcar a totalidade do imóvel ou se seria suficiente sua configuração em apenas parte dele. No caso de *São Paulo*, o Plano Diretor considera como não utilizado o imóvel com, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto. Já em *Itabira e Mossoró*, esse percentual é de 80% (oitenta por cento) da área do imóvel. Ou seja, o simples fato de existir algum tipo de uso não afasta a possibilidade de notificação. Para isso, é preciso que o uso tome parte significativa do imóvel.

O Quadro 5 traz os conceitos previstos nas diversas leis municipais em relação à caracterização dos imóveis não utilizados.

QUADRO 5: CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS PELOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO	IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS
Curitiba (PR)	-	-
Goiânia (GO)	Lei Complementar nº181/2008 Arts. 4º, 7º e 8º	Art. 4º Entende-se por imóvel não utilizado aquele que não detém a função de moradia, trabalho, lazer, circulação, econômica e ambiental, nos termos do estabelecido pela Lei Complementar nº 171/2007 – Plano Diretor de Goiânia e legislação correlata. Art. 7º Entende-se por imóvel abandonado, caracterizado como não utilizado, aquele edificado ou em edificação integrante do Grupo I – Grupamento de Parcelamentos – Anexo I, desta Lei, bem como aquele edificado ou em edificação nas glebas contíguas aos parcelamentos constantes deste grupo, cuja cessação das atividades tenha excedido a 02 (dois) anos. Art. 8º Entende-se, ainda, por imóvel abandonado, caracterizado como não utilizado, aquele edificado ou em edificação, integrante do Grupo II – Grupamento de Parcelamentos – Anexo II, desta Lei, bem como aquele edificado ou em edificação nas glebas contíguas aos parcelamentos constantes deste grupo, cuja cessação das atividades tenha excedido a 05 (cinco) anos.



Itabira (MG)	Plano Diretor Art. 9º, §3º	Considera-se solo urbano não utilizado edificações na sede municipal que tenham 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados casos jurídicos ou judiciais.
João Pessoa (PB)	-	-
Santo André (SP)	Plano Diretor Art. 116, §5º	Considera-se 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.
Santos (SP)	Plano Diretor Art. 63	São considerados imóveis não utilizados edificados, aqueles com aproveitamento igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo e que estejam desocupados por mais de 1 (um) ano ininterrupto, conforme constatado pela fiscalização municipal competente, ressalvados os casos em que a não ocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou pendências judiciais
São Bernardo do Campo (SP)	Plano Diretor Art. 60, §3º	Constituem solo urbano não utilizado as edificações que não se encontrem na posse de terceiros ou do proprietário, há mais de 3 (três) anos.
São Paulo (SP)	Plano Diretor Art. 95, "caput" e §1º	São considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto. § 1º Quando se tratar de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dentre elas, também pelo prazo de 1 (um) ano.
Maringá (PR)	Plano Diretor Art. 113, V	A edificação desocupada há mais de 2 (dois) anos, independente da área construída.
Mossoró (RN)	Plano Diretor Art. 111, §5º	É considerado imóvel não utilizado todo tipo de edificação que tenha, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de 5 anos, ressalvados os casos resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.
Palmas (TO)	Plano Diretor Art. 75, §1º	Considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado: I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% (dez por cento) da área permitida para edificação no lote; II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote; III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 (cinco) anos; IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.

Fonte: Legislação municipal.

A exemplo do que ocorreu em relação aos imóveis não edificados, a Legislação de Goiânia prevê diversos conceitos. Ao mesmo tempo em que o Art. 4º da Lei Complementar 181, de 1º de outubro de 2008, atrela o conceito à ausência dos usos listados, os artigos posteriores criam a figura do “imóvel abandonado”, tornando confusa a caracterização dos casos.

Na legislação de Palmas, nota-se uma confusão entre os conceitos de imóvel não utilizado e imóvel subutilizado, de forma que ambos são tratados como se fossem um só fenômeno. E o inciso IV prevê uma caracterização que muito mais se aproxima daquilo que é compreendido como imóvel não edificado.

Ainda, registre-se que os municípios de Curitiba e João Pessoa não apresentaram nenhuma definição dos imóveis não utilizados em sua legislação, impossibilitando a aplicação do PEUC para esses casos.



3.4.3 Imóveis subutilizados

No caso dos imóveis subutilizados, o Art. 5º, §1º, inciso I, do Estatuto da Cidade, definiu-os como sendo aqueles cujo aproveitamento seja inferior ao coeficiente mínimo estabelecido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

Em alguns municípios, esse conceito é plenamente aplicado à realidade local, com a previsão dos coeficientes de aproveitamento mínimos nas áreas de incidência do PEUC. Caso o imóvel tenha recebido construções com aproveitamento abaixo do mínimo previsto para a zona, então é considerado subutilizado. É o que ocorre em *São Paulo*, *Maringá*, *Santo André* e *Santos*, que previram coeficientes mínimos específicos para cada zona.

Em outros casos, os municípios estabeleceram o mesmo coeficiente mínimo para todo o seu território, independente da zona. Em *São Bernardo do Campo*, são considerados subutilizados os terrenos e glebas que não atingem o coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,20. Em *Itabira*, subutilizado seria o imóvel com coeficiente de aproveitamento menor que 0,10, exceto as áreas de proteção ambiental. E, no caso de *Mossoró*, o coeficiente mínimo é de apenas 0,05, índice bastante reduzido.

Além do coeficiente de aproveitamento mínimo, alguns municípios articularam também o critério do tamanho do imóvel. Optou-se por área mínima de 200m² (duzentos metros quadrados) em *Santos*; 450m² (quatrocentos e cinquenta metros quadrados) em *João Pessoa*; 500m² (quinhentos metros quadrados) em *São Paulo*; 1.000m² (mil metros quadrados) em *Santo André* e *São Bernardo do Campo*; e 2.000m² (dois mil metros quadrados) em *Mossoró* e *Maringá*. Como já discutido anteriormente, a previsão de uma área mínima deve guardar relação com o diagnóstico realizado por cada município e estar coerente com a estratégia de ocupação do território e adensamento de determinadas áreas da cidade.

A caracterização dos imóveis subutilizados por parte dos municípios pesquisados pode ser visualizada no Quadro 6, a seguir.

QUADRO 6: CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS SUBUTILIZADOS PELOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO	IMÓVEIS SUBUTILIZADOS
Curitiba (PR)	Plano Diretor Art. 52, §2º	Considera-se subutilizado, o lote ou gleba edificados, nas seguintes condições: a) situados em eixos estruturais e de adensamento, áreas com predominância de ocupação residencial e áreas de ocupação mista que contenham edificação cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente de aproveitamento previsto na legislação de uso e ocupação do solo; b) situados em áreas com destinação específica e que contenham edificação de uso não residencial, cuja área destinada ao desenvolvimento da atividade seja inferior a 1/3 (um terço) da área do terreno, aí compreendidas áreas edificadas e não edificadas necessárias à complementação da atividade; c) imóveis com edificações paralisadas ou em ruínas situados em qualquer área.
Goiânia (GO)	Lei Complementar nº181/2008 Art. 3º	Para efeito desta Lei entende-se por imóvel subutilizado, aquele que, em sendo legalmente permitido, o proprietário não der o devido aproveitamento: I – para fins residenciais entende-se por devido aproveitamento o imóvel cujo valor da construção existente for superior a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno; II – para fins não residenciais entende-se por devido aproveitamento, o imóvel que recebe usos devidamente licenciados e regulamentados, com utilização mínima de 80% (oitenta por cento) de sua área. Parágrafo único. O solo urbano localizado na Macrozona Construída e inserido nos Grupos I e II, constantes dos Anexos I e II, com exploração de atividade econômica de caráter rural, não licenciado, será considerado imóvel subutilizado.



Itabira (MG)	Plano Diretor Art. 9º, §2º	Considera-se solo urbano subutilizado terrenos e glebas onde o CA [Coeficiente de Aproveitamento] seja menor que 0,10 (dez centésimos), exceto as áreas de proteção ambiental.
	Plano Diretor Art. 7º, XXIX	Solo urbano subutilizado: aquele cujo aproveitamento é inferior ao do índice de aproveitamento básico definido nesta Lei;
João Pessoa (PB)	Plano Diretor Art. 49, §1º	São considerados solo urbano subutilizado, lote ou a gleba edificados nas seguintes condições: a) destinado exclusivamente ao uso residencial unifamiliar que contenha edificações cuja área seja inferior a 10% (dez por cento) do coeficiente de aproveitamento básico ou com área inferior a 450 (quatrocentos e cinquenta) metros quadrados, prevalecendo o índice menor. b) destinado aos demais usos, que contenha edificações cuja área seja inferior a 20% (vinte por cento) do coeficiente de aproveitamento básico.
	Plano Diretor Art. 116, §3º	Considera-se solo urbano subutilizado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), situados na Zona de Qualificação Urbana, de Reestruturação Urbana e de Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam, conforme Quadro 3, Anexo XIV.
Santos (SP)	Plano Diretor Art. 62	São considerados imóveis subutilizados edificados os lotes e glebas com área superior a 200m ² (duzentos metros quadrados) com aproveitamento inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
São Bernardo do Campo (SP)	Plano Diretor Art. 60, §2º	Os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), que não atingem o coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,20 são considerados solo urbano subutilizado.
São Paulo (SP)	Plano Diretor Art. 93	São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m ² (quinquinhos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos.
Maringá (PR)	Plano Diretor Art. 9º, §1º	Entende-se por subutilização o aproveitamento do solo inferior ao coeficiente mínimo definido na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo.
	Plano Diretor Art. 113, III e IV	III – o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m ² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde se situa; IV – o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujos somatórios das áreas registradas seja superior a 3.000m ² (três mil metros quadrados) e cujo coeficiente de aproveitamento de cada imóvel não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde se situa.
Mossoró (RN)	Plano Diretor Art. 111, §3º	É considerado solo urbano não edificado ou subutilizado, terrenos e glebas com áreas igual ou superior a 2.000m ² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual ou inferior 0,05.



Palmas (TO)	Plano Diretor Art. 75, §1º	Considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado: I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote; II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote; III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 (cinco) anos; IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.
--------------------	----------------------------	---

Fonte: Legislação municipal.

Note-se que, em *João Pessoa* e *Maringá*, os próprios Planos Diretores trazem mais de uma definição, revelando aparente contradição interna. Nesses casos, devem prevalecer os dispositivos que trazem um maior nível de detalhamento.

Já em *Mossoró* e *Palmas*, os conceitos utilizados para delimitar os casos de subutilização são os mesmos adotados para os imóveis não edificados e não utilizados, respectivamente.

3.5 Casos de não incidência do PEUC

Após caracterizarem os imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados e delimitarem as áreas ou zonas em que o PEUC poderá ser aplicado, alguns municípios previram situações em que a função social da propriedade não estaria sendo descumprida, afastando a incidência do instrumento.

Uma primeira exceção que não chega a ser explicitamente citada nas leis municipais, mas que pode ser inferida, é o caso dos imóveis públicos. Conforme discutido no capítulo anterior, ainda que se enquadrem nas definições de não edificado, subutilizado ou não utilizado, o regime jurídico-administrativo a que estão submetidos tais imóveis afasta a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Dentre as situações expressamente tratadas nas leis municipais, as funções ambientais do imóvel estão entre os fatores mais citados. Nesses casos, a depender das características e da localização do imóvel, pode-se constatar uma função ecológica relevante que demanda a sua não edificação e, por isso, não deverá ser ocupado. É o caso, por exemplo, das áreas de preservação permanente. O decreto municipal de *Santo André* representa bem os casos em que ficaria configurada tal hipótese.

Decreto nº 15.379, 15 de maio de 2006 do Município de Santo André:

Art. 5º. Consideram-se como de interesse do patrimônio ambiental os imóveis localizados nas Zonas de Especial Interesse Ambiental, conforme definidos no Plano Diretor ou na lei específica respectiva, além de Unidades de Conservação, assim definidas na legislação pertinente.

Art. 6º. Considera-se como imóvel que exerce função ambiental essencial aquele coberto por mata nativa, primária ou secundária em estágio avançado de recomposição, ou localizado em Área de Proteção Permanente, assim definido em legislação pertinente.

§ 1º. Os imóveis localizados em áreas de preservação permanente – APPs, só serão considerados como exercendo função ambiental essencial na hipótese de contarem com mata nativa, primária ou secundária em recomposição.

§ 2º. Outras hipóteses de função ambiental essencial poderão ser apontadas pelo órgão gestor da polí-



tica ambiental do Município, de maneira justificada e atendendo a pedido do proprietário notificado, observadas as políticas públicas de preservação e recuperação.

Outro fator bastante citado é a possibilidade de o proprietário exercer atividade econômica que dispensaria a edificação do seu imóvel, como listado pelo Plano Diretor de *São Bernardo do Campo*:

Plano Diretor de São Bernardo do Campo – Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011

Art. 61. Ficam excluídos da obrigação estabelecida no Art. 60 desta Lei, os imóveis que não exijam edificação para exercer suas finalidades, tais como as seguintes atividades econômicas:

I - estações aduaneiras;

II - terminais de logística;

III - transportadoras e garagem de veículos de transporte de passageiros;

IV - depósitos de material de construção a céu aberto;

V - terreno ou gleba vinculado à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento;

VI - pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte;

VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;

VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;

IX - equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;

X - quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel;

XI - fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;

XII - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto; ou

XIII - terrenos sujeitos a inundações.

Sobre a questão, destaque-se que o Município de *São Paulo*, diversamente do que fizeram outros municípios, não dispensou o PEUC nos casos de imóveis utilizados como estacionamentos, conforme se verifica na redação do Art. 94, inciso I, do seu Plano Diretor Estratégico. Isso demonstra que também os casos de não incidência devem ser pensados estrategicamente a partir da realidade local, não havendo uma fórmula única para todos os municípios.

3.6 Prazos para implementação da obrigação pelos proprietários

Com relação aos prazos para que os proprietários cumpram as obrigações decorrentes de notificação, cumpre lembrar que o Estatuto da Cidade estabeleceu limites mínimos que devem ser observados no processo de planejamento e regulamentação por parte de cada município.

Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

Art. 5º [...]

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:



- I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Tal previsão, na norma federal, não cerceia a autonomia municipal no exercício de suas competências legislativas referentes ao planejamento urbano. Ao determinar que os prazos não poderão ser inferiores aos limites ali previstos, o EC não inibiu que os municípios pudessem adotar outros. O que se estabeleceu foi um parâmetro geral que pode ser seguido ou não por cada ente local. Entretanto, ao deliberar por prazos distintos, os municípios não dispõem de liberdade total e absoluta, encontrando uma barreira mínima na norma federal.

Importante observar que, por comporem o elemento nuclear da obrigação, os prazos devem estar previstos em lei municipal. Por sua natureza jurídica, os decretos regulamentadores não são suficientes para veicular esse conteúdo sem que, antes, ele tenha sido estabelecido por lei.

Como mencionado no capítulo anterior, o Estatuto da Cidade não reservou a matéria obrigatoriamente aos planos diretores. Assim, a rigor, os prazos poderão ser fixados tanto pelo plano diretor do município como pela lei específica que disciplina a aplicação do PEUC. A primeira alternativa é a recomendada pelo Conselho Nacional das Cidades por meio da Resolução nº 34/2005 (Art. 3º, inciso IV). Tal orientação visa a conferir maior grau de aplicabilidade aos planos diretores na medida em que estipula conteúdos mais detalhados do que aqueles previstos pelo EC.

Dentre os casos estudados, a maioria dos municípios optou por definir os prazos para cumprimento das obrigações já na redação de seus planos diretores. É o que ocorre com *João Pessoa, Maringá, Mossoró, Palmas, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo e São Paulo*³⁹.

Um segundo grupo de municípios – *Curitiba, Goiânia e Itabira* – tratou da questão apenas em suas leis específicas. A ausência da matéria no plano diretor não importa em nenhum tipo de vício, pois não se trata de conteúdo obrigatório conforme previsão do EC. Contudo, faz com que o plano tenha menor grau de autoaplicabilidade, dependendo mais da norma específica para que o PEUC venha a ser efetivado.

Outra questão que merece destaque é o fato de que as leis municipais previram prazos também para ocupação de imóveis não utilizados – *Itabira, João Pessoa, Maringá, Mossoró, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo e São Paulo* – e para a conclusão das obras do parcelamento ou da edificação – *Curitiba, João Pessoa, Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo* –, extrapolando aquilo que foi originalmente concebido no EC. Esses dispositivos conferem mais concretude à legislação municipal, o que possibilita mais segurança na aplicação do PEUC.

Em relação à definição dos prazos em si, verifica-se que há uma forte tendência em reproduzir o mesmo tempo previsto nos incisos I e II do §4º do Art. 5º do EC. É o que ocorre na legislação de *Itabira, Maringá, Palmas, Santo André e Santos*.

Em algumas situações, no entanto, foram detectados incoerências e prazos inferiores aos mínimos da lei federal.

Em *Curitiba*, a lei específica que trata do PEUC estabelece que:

Lei Complementar nº 74, de 16 de dezembro de 2009 do Município de Curitiba

Art. 13. Os proprietários dos imóveis não edificados, subutilizados e com edificações paralisadas ou em ruínas serão notificados pelo Poder Executivo para proceder à edificação, recuperação ou restauro compulsórios, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

[...]

§ 2º O proprietário disporá dos seguintes prazos para regularizar o imóvel:

- I - um ano, a partir da notificação para protocolar e aprovar o projeto junto ao órgão municipal competente, podendo ser renovado por igual período desde que devidamente justificado;
- II - 180 dias, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento;
- III - conforme cronograma apresentado e aprovado junto ao órgão competente com no máximo três exercícios, após a aprovação do projeto, para conclusão da obra.

39 Alguns municípios, a exemplo de São Bernardo do Campo e São Paulo, repetiram os prazos de forma idêntica nas leis específicas.



Uma primeira questão problemática diz respeito ao inciso I, segundo o qual os proprietários teriam até um ano após o recebimento da notificação para protocolar e aprovar o projeto. De fato, a protocolização do projeto é de responsabilidade do empreendedor, estando compatível com a previsão do EC. Contudo, ao determinar que o projeto seja também aprovado no prazo de um ano, a Lei cria uma obrigação que não depende da vontade do proprietário ou do empreendedor. A aprovação é ato do Poder Público emitido no âmbito de um processo administrativo, não estando sob controle do particular. Portanto, não se revela adequado impor a este último o ônus do prazo.

Por sua vez, o inciso II determina o prazo de até 180 dias após a aprovação do projeto para início das obras, o que é bastante inferior ao mínimo de dois anos previsto no EC.

Em *Maringá*, além de prever o início das obras em até dois anos após sua aprovação, o Plano Diretor determina também sua conclusão dentro do mesmo prazo.

Plano Diretor de Maringá – Lei Complementar nº 632, de 6 de dezembro de 2006

Art. 115. Os imóveis nas condições a que se refere o Art. 113 desta Lei serão identificados e seus proprietários notificados.

[...]

§ 4º Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados e concluídos no prazo máximo de dois anos, contado da primeira aprovação do projeto.

Situação semelhante ocorre no Art. 49-C, §1º, do Plano Diretor de *João Pessoa*, que estipula o prazo de dois anos após a aprovação do projeto para início e conclusão das obras de implantação dos parcelamentos. A Lei Complementar nº 195/2009 do Município de *Palmas* também traz previsão nesse sentido (Art. 3º), conferindo ao proprietário até dois anos após a emissão do alvará de construção para conclusão das obras.

Em todos os casos citados, a exigência de conclusão da obra em dois anos após aprovação do projeto parece incompatível com o EC, pois o empreendedor teria um prazo exíguo para iniciar as obras a tempo de cumprir a obrigação.

Em *Mossoró*, o Plano Diretor previu prazos idênticos aos do EC. Mas, em relação ao termo inicial para contagem do tempo para o início das obras, previu a data de protocolo do pedido de aprovação de projeto (Art. 113, §3º). É sabido que, após a protocolização do pedido, o órgão municipal competente autua processo administrativo e dá-lhe uma tramitação interna que pode durar semanas, senão meses. Sob essa ótica, ao iniciar a contagem do prazo a partir da data de protocolo e não da aprovação do projeto, a previsão do Plano Diretor de *Mossoró* revela-se incompatível com o EC.

Por outro aspecto, merecem destaque os Planos Diretores de *São Bernardo do Campo* e de *São Paulo*, pois, ao lado dos prazos gerais, adotam prazos diferenciados – em dobro – para as cooperativas habitacionais e as associações sem fins lucrativos.

Plano Diretor de São Bernardo do Campo – Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011

Art. 63. Os prazos para que seja cumprida a obrigação de parcelar ou edificar serão os seguintes:

[...]

§ 1º Imóveis de propriedade de associações e cooperativas habitacionais terão 2 (dois) anos, a partir da notificação, para o protocolo de projeto na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Plano Diretor Estratégico de São Paulo - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014

Art. 96. Os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados são sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

[...]

§ 6º Os prazos previstos neste artigo serão contados em dobro quando o proprietário notificado for cooperativa habitacional ou associação sem fins lucrativos.



Diante das dificuldades enfrentadas pela maioria das cooperativas habitacionais e das associações sem fins lucrativos para elaboração de projetos, os dispositivos acima citados conferem melhor possibilidade para que consigam se adequar, cumprindo a obrigação de maneira satisfatória.

Ao fim, cumpre mencionar que, conforme previsto no próprio Estatuto da Cidade (Art. 5º, §5º), a maioria dos municípios estabeleceu que a conclusão de empreendimentos de grande porte poderá ocorrer em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. Nessas hipóteses, é importante que o alvará emitido pelo órgão municipal competente traga a informação dos prazos diferenciados, promovendo uma maior segurança para os envolvidos.

3.7 IPTU progressivo no tempo: alíquotas e procedimentos

Esgotados os prazos estipulados na notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sem que tenha havido atendimento por parte dos proprietários, os municípios deverão aumentar a alíquota do IPTU por cinco anos consecutivos. Como discutido no capítulo anterior, o tributo assume nítida função extrafiscal, de forma que a arrecadação deixa de ser seu principal objetivo. O que se pretende com a progressividade no tempo é induzir um comportamento socialmente desejado: o adequado aproveitamento do imóvel.

Sendo um dos componentes da regra matriz de incidência tributária, juntamente com a hipótese de incidência e a base de cálculo, as alíquotas devem ser veiculadas mediante lei em sentido estrito, em respeito ao princípio da legalidade. Essa lei poderá ser o próprio plano diretor, como recomendado pelo Conselho Nacional das Cidades, ou a lei específica que disciplina a aplicação do instrumento no município.

Da mesma forma como ocorreu em relação aos prazos para cumprimento das obrigações decorrentes da notificação, cinco municípios optaram por prever as alíquotas do IPTU progressivo no tempo já na redação de seus Planos Diretores – *Itabira, João Pessoa, Mossoró, Santos e São Paulo*. Em outros cinco casos – *Curitiba, Goiânia, Maringá, Palmas e São Bernardo do Campo* – os Planos Diretores silenciam quanto à matéria, que foi tratada pelas respectivas leis específicas. Apenas em *Santo André* não há previsão das alíquotas progressivas no tempo em nenhuma lei, o que impede a aplicação do instrumento⁴⁰.

Na definição das alíquotas progressivas, o Estatuto da Cidade limita a legislação municipal, determinando que o aumento não poderá ser superior ao dobro de um ano para o outro. Como teto, define-se o percentual máximo de 15% (quinze por cento).

Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do Art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do Art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do Art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

40 Nessa hipótese, por mais que a legislação de Santo André possibilite as notificações para fins de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município não poderia se valer do IPTU progressivo no tempo caso os proprietários não observem as obrigações nos prazos legais, o que enfraquece o poder de indução do PEUC.



Os municípios adotaram basicamente três formas de prever as alíquotas do IPTU progressivo no tempo em suas normas. Um primeiro grupo estabeleceu que as alíquotas de cada ano corresponderiam ao dobro daquelas do ano anterior, adotando o limite máximo previsto no Estatuto da Cidade – *Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo*. Essa fórmula parece mais adequada, pois não gera conflitos em relação à legislação tributária e atende às determinações da lei federal.

Outro grupo de municípios, contudo, estabeleceu os valores específicos das alíquotas em cada ano – *Curitiba, Itabira, João Pessoa, Maringá, Mossoró e Santos*. Em muitos desses casos, há incompatibilidade com o limite estabelecido pelo EC que impede que as alíquotas de um ano superem o dobro do ano anterior.

Em *Curitiba*, por exemplo, a Lei Complementar nº 74, de 16 de setembro de 2009, prevê o seguinte:

Lei Complementar nº 74, de 16 de dezembro de 2009, do Município de Curitiba

Art. 13 [...]

§3º O não cumprimento de qualquer uma das condições e prazos estabelecidos no parágrafo anterior implicará na incidência de alíquotas progressivas no tempo, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana nos exercícios posteriores à constatação da inadimplência, com a aplicação das seguintes alíquotas:

I – Primeiro ano: 5% (cinco por cento);

II – Segundo ano: 7% (sete por cento);

III – Terceiro ano: 9% (nove por cento)

IV – Quarto ano: 11% (onze por cento)

V – Quinto ano e seguintes: 15% (quinze por cento)

Ao analisar a adequação de tais alíquotas, constatou-se que o Código Tributário do Município de Curitiba (Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001) determina as alíquotas ordinárias do IPTU, variando conforme o valor venal e o uso: a) no caso de imóveis residenciais, de 0,20% a 1,10%; b) no caso de imóveis não residenciais, de 0,35% a 1,80%; c) no caso de imóveis territoriais, de 1% a 3%. A aplicação de alíquota de 5% (cinco por cento) no primeiro ano do IPTU progressivo no tempo só estaria adequada em poucos casos, em razão do limite estabelecido pelo EC que impede que haja variação superior ao dobro da alíquota do ano anterior.

Já *Goiânia* adotou uma previsão distinta de todas as demais, estabelecendo que a cada ano devam ser acrescentados mais 2% (dois por cento) sobre a alíquota do ano anterior. E, no quinto ano, a alíquota necessariamente será de 15% (quinze por cento).

Lei Complementar nº 181, de 1º de outubro de 2008, do Município de Goiânia

Art. 18 Vencidos os prazos estabelecidos nesta Lei, desde que precedidas das devidas notificações, sem que as providências tenham sido adotadas, o Poder Público aplicará o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, obedecidos aos critérios da Lei Federal n.º 10.257, de 10/07/2001 – Estatuto da Cidade, com a aplicação, das seguintes alíquotas progressivas sobre as alíquotas básicas do Imposto Territorial Urbano – ITU – e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – do Código Tributário Municipal:

I – primeiro ano – acrescenta-se mais 2% (dois por cento) sobre alíquota do ano anterior;

II – segundo ano – mais 2% (dois por cento) acrescido da alíquota do ano anterior;

III – terceiro ano – mais 2% (dois por cento) acrescido da alíquota do ano anterior;

IV – quarto ano – mais 2% (dois por cento) acrescido da alíquota do ano anterior;

V – quinto ano e seguintes – aplica-se a alíquota de 15% (quinze por cento).

Contudo, também nesse caso há incompatibilidade com os limites previstos no Estatuto da Cidade. O Código Tributário do Município de Goiânia (Lei nº 5.040, de 20 de novembro de 1975) estabelece alíquotas ordinárias para o IPTU variáveis conforme a os usos e a zona onde se localizam os imóveis: a) imóveis residenciais, de 0,2% a 0,55%; b) imóveis



não residenciais, entre 0,5% e 1,0%; e c) imóveis vagos ou não edificados, entre 1% e 4%. Na maioria dessas situações, o acréscimo imediato de 2% já no primeiro ano de aplicação do IPTU progressivo no tempo gera uma soma que supera o dobro do ano anterior.

No capítulo a seguir, passar-se-á à discussão sobre a inserção do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública na lógica traçada pelo planejamento urbano para a ocupação do território da cidade.



4. A FINALIDADE DE APLICAÇÃO DO PEUC E DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e seus sucedâneos – IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública – são instrumentos de natureza jurídico-urbanística cujo objetivo é induzir o uso e a ocupação do solo em áreas dotadas de infraestrutura.

Em grande parte das cidades brasileiras é comum a existência de imóveis vazios ou ociosos que não cumprem a função social da propriedade. Na maioria dos casos, tais imóveis representam reservas especulativas que diminuem a oferta de solo urbanizado para moradia, serviços públicos ou atividades econômicas. Trata-se de uma contradição, posto que nesse mesmo cenário crescem o déficit e a precariedade habitacional. Some-se a isso o fato de as cidades adotarem o modelo de urbanização extensiva⁴¹, com a expansão do perímetro urbano, o que implica em altos custos sociais e ambientais.

Em vista disso, o PEUC tem a finalidade de fazer com que a propriedade privada submeta-se à ordem pública e à função social. Nesse sentido, a aplicação desse instrumento deve estar articulada a uma lógica de produção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. Portanto, o instrumento deve ser empregado para induzir o uso e a ocupação do solo visando a otimizar a infraestrutura instalada, ampliar as oportunidades de acesso à terra urbanizada e evitar o espraiamento das cidades.

Tendo em vista que os municípios brasileiros apresentam diferentes características e especificidades, a estratégia de aplicação do instrumento não deve ser necessariamente a mesma para todos os casos. A tipologia de cidade, a dinâmica econômica e as características do mercado imobiliário local e regional, assim como as características do meio físico, requerem diferentes estratégias e podem até indicar a pertinência (ou não) da aplicação do instrumento.

Em síntese, a aplicação do instrumento tem como finalidade: (i) evitar a retenção especulativa do imóvel urbano; (ii) promover o ordenamento territorial; e (iii) favorecer a disponibilização de áreas para provisão habitacional de interesse social e outros usos.

A finalidade de evitar a retenção especulativa do imóvel urbano é mencionada com mais frequência na legislação municipal, como exposto no capítulo anterior. Esse fenômeno é observado tanto em municípios localizados em regiões metropolitanas, com alta densidade e escassez de vazios urbanos, como no caso de municípios de médio porte localizados em áreas interioranas. Espera-se que, nesse caso, a correção de conduta dos proprietários resulte na ampliação da oferta de imóveis localizados em áreas com infraestrutura adequada instalada e próximas aos centros de trabalho e serviços.

Cumpre mencionar que a retenção de terras ociosas cria obstáculos para a atração e fortalecimento da atividade econômica local, assim como para as políticas sociais, uma vez que o próprio Estado, em muitos casos, tem dificuldade de

⁴¹ MONTE-MÓR (1994; 2005, p. 432-435) utiliza o conceito de *urbanização extensiva* para se referir ao processo de extensão das condições gerais de produção urbano-industriais para além dos limites das cidades, incorporando territórios metropolitanos e áreas rurais, e que representa a dominação do campo pela lógica urbana.



adquirir terras para execução da política habitacional e de componentes da política urbana (sistema viário, equipamentos sociais) e ambiental (parques e sistemas de áreas verdes).

Vale ainda ressaltar que para combater a retenção especulativa dos imóveis, informações sobre o estoque de terras disponíveis e sobre a estrutura e concentração fundiária são de grande importância para definição da estratégia de aplicação do PEUC.

4.1 Ordenamento territorial

A finalidade de promover o ordenamento territorial não é menos importante. O instrumento pode ser utilizado para orientar o crescimento ou o adensamento de determinadas zonas urbanas tendo como objetivos: (i) evitar o espraiamento da cidade, otimizando a infraestrutura instalada; e (ii) evitar o crescimento da malha urbana em direção a áreas ambientalmente frágeis, com características fisiográficas desfavoráveis (suscetíveis a risco) ou que abriguem atividades agropecuárias.

No caso do Município de *Santo André*, uma das finalidades de aplicação do instrumento era estimular a ocupação e reconversão de uso da Zona de Reestruturação Urbana e favorecer a viabilização do “Projeto Eixo Tamanduatehy”⁴² de forma a induzir a reconversão de uso e a disponibilização dos imóveis nessa região.

Para isso, o município escalonou as notificações e, na primeira etapa, priorizou a notificação de áreas localizadas no “Eixo Tamanduatehy”, que corresponde à Zona de Reestruturação Urbana definida pelo Plano Diretor Participativo (Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004). Na primeira etapa, foram notificados 1.237.020,64m² nessa região do Eixo, que corresponde a 63,44% do universo de 1.950.035,04m² notificado nessa etapa em todo o município.

O “Eixo Tamanduatehy” é uma área de conformação linear, com mais de 10km (dez quilômetros) de extensão, que abrange quadras lindeiras ao Rio Tamanduateí, à linha férrea (antiga Ferrovia Santos-Jundiaí) e à Avenida dos Estados, que liga o município ao centro da capital do estado. Constitui-se, desse modo, em um importante eixo viário metropolitano. Essa região era um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 1970, quando foi impactado pelo processo de reestruturação produtiva, o enxugamento das plantas industriais e a transferência de parte delas para outras regiões do estado e do país. No período de elaboração do plano diretor, observou-se a presença de muitos vazios urbanos, assim como de grandes galpões e pátios industriais abandonados (Figura 1).

FIGURA 1: EIXO TAMANDUATEHY NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ



Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2002); Beto Garavello (2015).

42 Sobre o “Projeto Eixo Tamanduatehy” ver Souza e Uemura (2012) e Klink (2012).



Outro aspecto que merece destaque é que o município possui grande parcela de seu território em área de proteção dos mananciais da Represa Billings, com limitado estoque de terras vazias na área urbana. A área do “Eixo Tamanduatehy” concentra importante passivo ambiental, mas apresenta localização privilegiada, em termos de condição de mobilidade e acesso aos serviços e equipamentos públicos. Além disso, abriga a maior parte do estoque de lotes e glebas vazias aptas à ocupação na área urbana. Nesse sentido, o PEUC foi utilizado para orientar o adensamento e a recuperação ambiental desse setor da cidade, assim como para otimizar a infraestrutura existente.

Cabe esclarecer que em *Santo André*, de acordo com o Art. 116 do Plano Diretor, são passíveis de aplicação do PEUC os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados em toda a Macrozona Urbana. Entretanto, devido à necessidade de se estabelecer prioridades, por decreto municipal, foi estabelecido que:

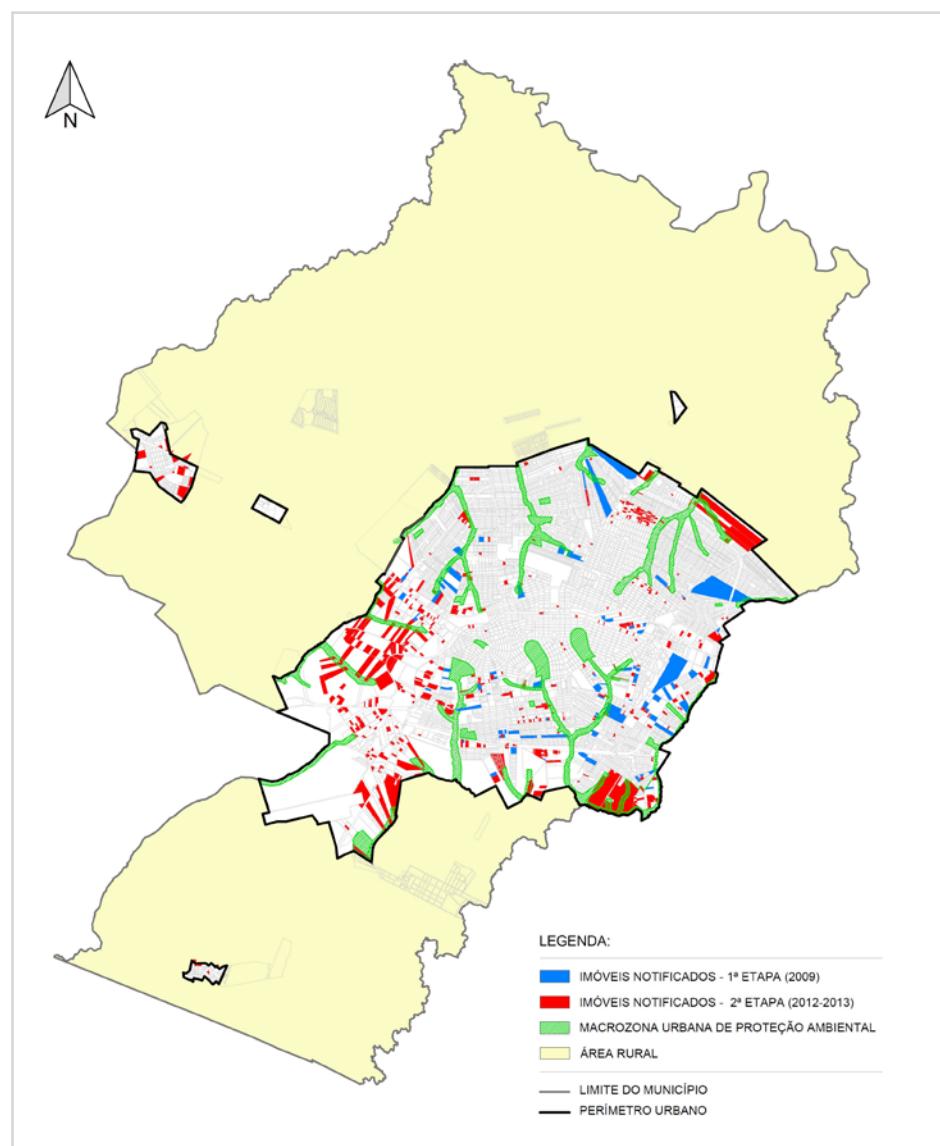
Decreto nº 15.379, de 15 de maio de 2006, do Município de Santo André

Art. 8º O órgão competente poderá escalonar ao longo do tempo as notificações, justificando os critérios, que devem ser em conformidade com os objetivos da política urbana, as finalidades do instituto e as características da subutilização ou não edificação de glebas e lotes na macrozona urbana.

Uma vez que *Santo André* não dispõe de lei específica sobre o PEUC, as áreas objeto de escalonamento ou priorização não se encontram em nenhuma norma, o que seria a medida mais indicada. O decreto delega essa função à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, órgão responsável pela aplicação do instrumento. Nesse caso, é fundamental que as escolhas administrativas sejam justificadas de modo coerente com as estratégias do planejamento urbano, observando o princípio da isonomia.

Outra importante finalidade de aplicação do instrumento é a inibição do espraiamento do tecido urbano, especialmente em cidades onde as densidades demográfica e construtiva não são elevadas. Entretanto, observou-se no presente estudo que os municípios com esse perfil não aplicaram o instrumento com tal propósito. O exemplo mais relevante dessa situação é o Município de *Maringá* que possui área urbana de 128 km², com população total de 357.777 habitantes (IBGE 2010) e densidade em área urbana de 2.739,47 hab./km². No perímetro urbano há um número expressivo de áreas e lotes vazios. O PEUC foi aplicado no período de 2009 a 2013. Foram notificados 705 imóveis, que correspondem a cerca de 14,5 milhões de metros quadrados, englobando aqueles selecionados na primeira e na segunda etapas. Na primeira etapa, o município notificou 105 imóveis, com área aproximada de 4,2 milhões de metros quadrados nos setores mais centrais e melhor atendidos por infraestrutura e equipamentos públicos⁴³. Na segunda etapa, foram notificados 600 imóveis, que correspondem a, aproximadamente, 10,3 milhões de metros quadrados, distribuídos em praticamente todo perímetro urbano, abarcando, portanto, setores periféricos e áreas lindeiras a regiões que abrigam atividades agrícolas (Figura 2).

⁴³ Notificou para PEUC áreas localizadas na Macrozona Urbana de Consolidação e na Macrozona Urbana de Qualificação definidas pelo Plano Diretor (Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006).

FIGURA 2: ÁREAS NOTIFICADAS PARA PEUC NA 1^a E 2^a ETAPAS NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ


Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

Conforme mencionado no capítulo anterior, a Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010, estendeu a incidência do instrumento também para a “Macrozona Urbana de Ocupação Imediata” que corresponde à antiga “Macrozona Urbana de Contenção”, região mais periférica da zona urbana, em transição com as áreas rurais⁴⁴.

Apenas na nova “Macrozona Urbana de Ocupação Imediata”, foram notificadas 68 áreas, com aproximadamente cinco milhões de metros quadrados. Esses imóveis estão localizados no anel mais periférico do perímetro urbano de Maringá, de forma que a utilização do PEUC nesses casos pode induzir à dispersão da malha urbana. Como consequência, pode-se levar a um aumento da necessidade de deslocamento e expansão dos equipamentos e serviços públicos, produção de conflitos de uso do solo (urbano e rural) e inibição da atividade agrícola, o que contraria a finalidade de combater o espraiamento da cidade.

⁴⁴ Em 2010, o Plano Diretor passou por revisão que introduziu uma mudança significativa no ordenamento territorial vigente: a Macrozona Urbana de Contenção foi transformada em Macrozona Urbana de Ocupação Imediata. De acordo com o novo macrozoneamento proposto, os objetivos estabelecidos pelo PD em sua nova versão consistem no incentivo direto à ocupação dessa porção do território, inicialmente destinada à contenção da malha urbana.

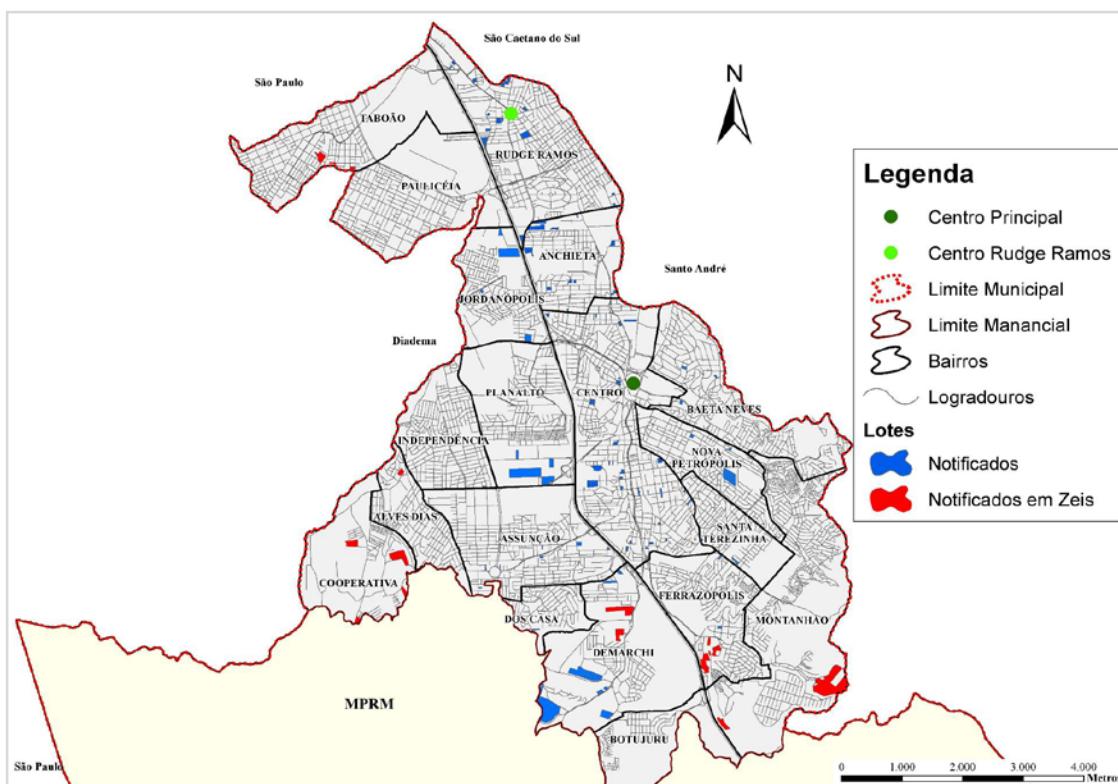


4.2 Provisão de habitação de interesse social

A aplicação do PEUC pode favorecer a destinação de imóveis para habitação de interesse social, principalmente se for articulado com outros instrumentos urbanísticos como a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS).

O município de São Bernardo do Campo, por exemplo, priorizou a notificação de imóveis localizados nas ZEIS-2, que, segundo o Plano Diretor (Lei 6.184, de 21 de dezembro de 2011), são constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas destinadas à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Nesse caso, foram identificados 547 imóveis para notificação que correspondem a cerca de 6,2 milhões de metros quadrados. Na primeira etapa, foram selecionados 147 imóveis para notificação, que correspondem a 1,8 milhões de metros quadrados. O município notificou, até final de 2014, um total de 150 imóveis, sendo que 26 deles são ZEIS-2 (Figura 3), o que corresponde a 657.440,00 m².

FIGURA 3: ÁREAS NOTIFICADAS EM ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

A finalidade de notificação de imóveis localizados em ZEIS é, por meio da sobreposição de instrumentos urbanísticos, facilitar a disponibilização das áreas para produção de conjuntos habitacionais. A delimitação como ZEIS restringe seu uso à habitação de interesse social e, ao mesmo tempo, a notificação para PEUC impõe a obrigação de dar uso em determinado prazo. Dessa forma, faz-se um forte direcionamento da propriedade imobiliária.



O Município de *São Paulo* também escalonou as notificações para o PEUC e priorizou, na primeira etapa, as áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5⁴⁵ e as áreas localizadas nos perímetros das Operações Urbanas Centro e Água Branca. No “1º Piloto”, foram selecionados 141 imóveis para estudo de viabilidade de aplicação⁴⁶, que apontou a pertinência de notificação de 78 desses, sendo 43 não utilizados, 30 não edificados e 5 subutilizados (SÃO PAULO, 2014).

FIGURA 4: IMÓVEL NÃO UTILIZADO NOTIFICADO PARA PEUC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



Fonte: Gilberto Tomé (2015).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o Município de *São Paulo* apresenta 290.317 domicílios vagos⁴⁷, a maioria localizada na região central da cidade. Contradicoratoriamente, *São Paulo* possui déficit habitacional de 474.344⁴⁸ moradias e cerca de 548 mil⁴⁹ domicílios localizados em assentamentos precários do tipo loteamento, favela ou cortiço. O programa Renova Centro, desenvolvido pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), objetiva produzir Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) por meio de desapropriação e adaptação de imóveis (*retrofit*). A articulação desse tipo de programa com a aplicação do PEUC pode ampliar as possibilidades de destinação dos referidos imóveis para habitação social.

O Município de *Santos* também planejou utilizar o instrumento para estimular a recuperação do centro histórico que abriga muitos imóveis vazios e abandonados. O Plano Diretor (Lei nº 821, de 27 de dezembro de 2013) estabeleceu (Art. 61) que o PEUC aplica-se às seguintes partes do território: (i) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); (ii) área de abrangência do programa Alegra Centro e (iii) Áreas de Adensamento Sustentável. O Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos –“Alegra Centro - Habitação”–, foi criado em 2010 (Lei Complementar nº 688 de 2010) com o objetivo de preservar ou recuperar os imóveis situados na área de abrangência do projeto e estimular o uso residencial, assim como de implantar novas instalações de atividades econômicas, turísticas e culturais (Figura

45 De acordo com o Plano Diretor do município, as ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social; as ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encorticados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social; e as ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

46 Para selecionar os imóveis do 1º Piloto foram utilizadas as informações contidas na “Listagem do chamamento prévio atualizada pela Secretaria de Finanças em janeiro de 2014” e na “Listagem da FUPAM/COHAB”. A Listagem da FUPAM/COHAB é resultado de um levantamento contratado pela COHAB e realizado pela FUPAM/USP em 2009, para identificar imóveis ociosos que poderiam ser transformados em HIS e/ou HMP. O estudo identificou 220 edifícios nessa condição na área central (SÃO PAULO, 2014).

47 Vale ressaltar que o imóvel classificado como “vago” pelo IBGE não é necessariamente notificável para PEUC, uma vez que pode não cumprir exigências como área de abrangência de aplicação do instrumento, tempo de ociosidade, tipologia etc.

48 Fundação João Pinheiro (2013).

49 São Paulo (2010).



5). Os imóveis passíveis de PEUC são aqueles, destinados ao uso habitacional (pluri-habitacional), que não aderiram ao programa Alegra Centro - Habitação.

FIGURA 5: CENTRO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE SANTOS - REGIÃO DE INCIDÊNCIA DO PEUC



Fonte: Guilherme Madeira (2015).

4.3 A estratégia de aplicação do PEUC e sua eficácia

A decisão de aplicação dos instrumentos do EC deve ser tomada a partir da leitura da dinâmica socioeconômica e demográfica da cidade e da identificação dos problemas urbanos e ambientais. Nesse sentido, a estratégia pode diferenciar-se em função da tipologia da cidade, de sua inserção na rede urbana brasileira⁵⁰, das características do meio físico, assim como da dinâmica urbano-econômica e imobiliária.

Observa-se que a maioria dos planos diretores analisados previu a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, mas poucos os tornaram aplicáveis⁵¹. Em alguns casos, não caberia aplicar todos os instrumentos da “caixa de ferramentas”⁵², como é o caso da aplicação do PEUC ou da outorga onerosa do direito de construir (OODC) em municípios localizados em espaços rurais com baixo dinamismo, como aqueles enquadrados nas tipologias J e K adotadas pelo PlanHab⁵³. Como exemplo, o Município de Água Fria, no semiárido baiano, pode ser mencionado, tendo em vista que possui cerca de 15 mil habitantes (IBGE, 2010), sendo

50 O IBGE divide a rede urbana brasileira em metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona ou centros locais. Para uma discussão detalhada referente à tipologia e à inserção das cidades na rede urbana brasileira ver: IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

51 Sobre avaliação nacional dos Planos Diretores, ver Santos Júnior; Montandon (2011).

52 Referente aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002, p. 23).

53 O Plano Nacional de Habitação adotou e adaptou as tipologias de municípios do estudo “Tipologias das Cidades Brasileiras”, elaborado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades, em 2005. A rede urbana brasileira foi dividida em 11 tipos de municípios segundo aspectos, como número de habitantes, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza. Os municípios enquadrados como “J” e “K” são aqueles com população com menos de 20 mil habitantes em espaços rurais pobres (CONSÓRCIO VIA PÚBLICA / FUPAM-LABHAB / LOGO ENGENHARIA, 2008).



que aproximadamente dois terços dessa população reside na área rural, enquanto que na sede do município moram apenas 1.605 habitantes. Entretanto, o Plano Diretor (Lei Municipal nº 134, de 23 de julho de 2010) previu a aplicação do PEUC e da OODC. Os técnicos e dirigentes entrevistados por Akaishi (2013, p.106-109) desconheciam o texto da Lei e a finalidade dos instrumentos.

Por outro lado, para a maioria dos municípios de médio e grande porte a aplicação do PEUC e seus sucedâneos faz-se necessária, mas não é observada. A avaliação nacional qualitativa dos planos diretores produzidos, desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos⁵⁴, revelou que a maioria dos municípios com plano aprovado ainda não está aplicando os instrumentos indutores da função social da propriedade. O levantamento inicial, mencionado na introdução desse trabalho, produzido para identificar os estudos de caso da presente pesquisa, confirma o fato.

Esse cenário relaciona-se com a dificuldade do Estado limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira e com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano. Ferreira (2009) lembra que para aplicar os instrumentos do EC são necessárias mudanças na esfera política que permitam que o Estado assuma o papel de indutor do crescimento segundo o interesse público. E por mais difícil que seja a construção de pactos sócio-territoriais para produção de cidades mais justas e sustentáveis, Santos Júnior (2008, p. 145) lembra que é possível avançar e impulsionar políticas de inclusão territorial, mas que é preciso refletir sobre o alcance desses instrumentos.

Vale ressaltar que, mesmo partindo de uma leitura e estratégia adequadas, o PEUC tem apenas o potencial de induzir o uso e a ocupação do solo. De forma mais geral, ressalte-se que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não podem ser dissociados de uma visão mais ampla da intervenção territorial do Estado brasileiro nas múltiplas escalas, assim como de seu impacto sobre a produção das cidades brasileiras. Mais especificamente, as estratégias estatais de regulação, investimento e financiamento (mediante Programas como o de Aceleração do Crescimento – PAC e o Minha Casa, Minha Vida – PMCMV) apresentam lógicas que nem sempre convergem com a intenção dos instrumentos urbanísticos previstos pelo EC. Por exemplo, um conjunto de estudos críticos sobre o PMCMV aponta que a alocação de crédito subsidiado para a produção de habitação de interesse social via setor privado ameaça atravessar as premissas subjacentes ao Estatuto e à função social da cidade (KLINK; DENALDI, 2014).

Além disso, no caso dos municípios localizados em regiões metropolitanas, o PEUC também se relaciona com estratégias regionais de uso e ocupação do solo e dinâmicas imobiliárias. No contexto das regiões metropolitanas, seria necessário definir uma estratégia regional de aplicação de instrumentos dessa natureza.

Cumpre acrescentar que um tema que precisa ser debatido relaciona-se com o universo de imóveis notificados e a capacidade de utilização pelo setor público e privado. Nos casos dos municípios estudados que iniciaram a aplicação do instrumento – Goiânia, Maringá, Palmas, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo – observa-se uma tendência, ainda que de forma escalonada, de notificação do conjunto de vazios urbanos acima de determinada metragem e coeficiente de aproveitamento.

Não se trata de fazer incidir o instrumento apenas naqueles setores da cidade de interesse do mercado imobiliário ou outros agentes, se essas regiões não forem aquelas que se deseja ocupar ou adensar a partir de uma lógica de construção de cidades mais justas e ambientalmente equilibradas. Entretanto, não parece eficaz notificar para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios um percentual do estoque de terras maior do que a capacidade de absorção do mercado e do setor público, porque isso poderia comprometer, inclusive, a própria consolidação do instrumento. Nesse sentido, o risco de notificar um estoque de terrenos excessivamente grande não é hipotético à luz do dinamismo e das rápidas transformações que ocorrem no mercado fundiário-imobiliário, inclusive no Brasil. Sem esgotar esse tema, destaque-se as relações imbricadas entre o mercado imobiliário e financeiro (articulando um complexo imobiliário-financeiro) e suas consequências para a formação de preços e rendas fundiárias (ROYER, 2014; KLINK; DENALDI, 2014).

54 Participaram da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que foi instituída para avaliar qualitativamente os planos diretores no Brasil, o Ministério das Cidades, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e diversos pesquisadores de instituições de ensino superior, atores sociais e representantes de governos locais e estaduais. Ver Santos Júnior; Montandon (2011).



Outra questão que merece ser estudada relaciona-se com a eficácia do PEUC quando sua aplicação atinge um universo muito pequeno de imóveis vazios ou subutilizados e pulverizados no território. Qual seria seu potencial para reter a valorização excessiva da terra ou induzir o adensamento de uma região?

O escalonamento das notificações, assim como sua articulação com outros instrumentos urbanísticos e programas urbanos e habitacionais, pode aumentar a eficácia de aplicação do instrumento. Qualquer que seja a estratégia de aplicação, sua finalidade deve ser cumprir a função social da propriedade urbana.

Por fim, lembre-se que o EC é uma Lei cuja aplicação requer mudanças na sociedade patrimonialista brasileira. Acerca do papel dessa Lei, especificamente, Fernandes (2008, p. 124) lembra que “é preciso ir além da visão instrumental que tradicionalmente se tem do Direito, isto é, da visão dominante da lei meramente como ‘instrumento técnico’ e fonte de resolução de conflitos e problemas” e ressalta a importância de perceber-se a Lei como uma arena de conflitos e negociações.

A seguir, será analisada a aplicação do PEUC por parte dos municípios, destacando-se as experiências de *Maringá, São Bernardo do Campo, Santo André, Palmas, Goiânia e São Paulo*.



5. APLICAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC)

Este capítulo trata da aplicação do PEUC como um conjunto de procedimentos que envolvem desde a identificação dos imóveis sujeitos à notificação até a averbação e monitoramento subsequente, registrando as ações relacionadas à operacionalização do instrumento.

Tomaram-se como referências algumas experiências de aplicação identificadas no âmbito da pesquisa, as quais dizem respeito aos municípios de *Maringá, São Bernardo do Campo, Santo André, Palmas, Goiânia e São Paulo*. As informações sobre metodologias e procedimentos administrativos foram obtidas por meio de pesquisa documental, entrevistas e visitas técnicas realizadas no ano de 2014.

Cabe ressaltar, porém, que, além de ser pequeno o número de municípios que aplicam ou aplicaram o PEUC, as iniciativas são bastante recentes⁵⁵. Na maioria dos casos, o tempo de maturação da experiência é insuficiente para uma avaliação de resultados. Essa situação, somada à ausência de estudos referentes à aplicação do instrumento dificulta a avaliação e as recomendações quanto ao emprego do instrumento. Entretanto, a pesquisa identificou as dificuldades encontradas e as alternativas formuladas pelos municípios que aplicaram o instrumento, o que pode se constituir em aprendizado para aqueles municípios que pretendam regulamentar e aplicar o PEUC.

De fato, são muitas as limitações. Dos cadastros municipais – desatualizados e não integrados – à ausência de sistemas de planejamento e controle, passando pela limitada capacidade institucional, são muitos os percalços enfrentados pelos municípios que se propuseram a aplicar o instrumento. A despeito de tais dificuldades, ressalte-se que o PEUC deve ser aplicado de forma criteriosa para garantir sua eficácia. Além disso, a atenção e cuidados dispensados na etapa de aplicação podem contribuir para que os prazos impostos pela lei não sejam distendidos⁵⁶.

As seções iniciais deste capítulo discutem cada uma das etapas de aplicação do PEUC: planejamento, notificação, averbação e o monitoramento e avaliação. Observe-se que tais etapas não são necessariamente sequenciais. Ao longo do processo, por muitas vezes, faz-se necessário revisar o que foi inicialmente planejado; da mesma forma, a notificação pode vir a ser refeita em alguns casos; o monitoramento deve ser constante e as avaliações, periódicas, e não somente ao final do processo de notificação. O capítulo trata, ainda, dos meios ou recursos necessários à aplicação do instrumento.

⁵⁵ Como anteriormente informado, Maringá e São Bernardo do Campo são os dois únicos municípios onde, uma vez iniciada a implementação do instrumento, não houve interrupção, atingindo o estágio de aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; Santo André foi pioneiro, tornou-se referência, mas teve a experiência de aplicação interrompida em 2008; Goiânia e Palmas aplicaram o instrumento em 2011, suspenderam o processo e encontram-se em fase de reinício das notificações; São Paulo iniciou as notificações no final de 2014, mas a experiência destaca-se pela importância do município no cenário nacional.

⁵⁶ Observe-se que os prazos mínimos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade são de um ano, após a notificação, para apresentação de projeto e dois anos, após a aprovação do projeto, para que a obra seja iniciada. A esses três anos, some-se o tempo para a análise e aprovação do projeto. Apenas então, o imóvel cujo proprietário não cumpriu a obrigação notificada poderá ser inciso no IPTU progressivo no tempo, o qual, por sua vez, será aplicado por, pelo menos, cinco anos consecutivos aos imóveis que reiteradamente não atendem à função social da propriedade. No mínimo uma década para que se alcance a desapropriação-sanção nesses casos (abstraiu-se aqui a discussão sobre a possibilidade de, atualmente, aplicar-se este terceiro instrumento da cadeia sucessiva).



5.1 Planejamento da aplicação

Anteriormente à efetiva aplicação do instrumento – entre a regulamentação geral, disposta no corpo do plano diretor e da lei específica (se houver), e o início das notificações – uma série de ações devem ser realizadas. Algum nível de planejamento certamente existiu nas experiências dos municípios que realizaram notificações. Mas, entre outros fatores, a alteração na composição das equipes técnicas, a alternância política nas administrações e a ausência de registros limitaram o levantamento de informações, principalmente acerca do período inicial de aplicação do instrumento.

Em alguns casos, o planejamento da aplicação reflete-se em um decreto regulamentador – *Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo*; em outros, há aspectos procedimentais, pertinentes a essa etapa, que constam da lei específica – *Goiânia e Palmas*.

Serão destacadas, a seguir, as ações constantes da fase de planejamento que antecede a notificação: identificação do universo notificável, escalonamento ou priorização das notificações, arranjo institucional, produção de documentos subsidiários da notificação, regulamentação administrativa e capacitação da equipe envolvida.

5.1.1 Identificação do universo notificável

O cadastro imobiliário municipal é a fonte mais utilizada para a identificação dos imóveis não edificados e subutilizados, tanto no momento dos estudos que fundamentam o plano diretor e a lei específica, quanto no estágio de planejamento para a efetiva aplicação do instrumento. Porém, segundo os municípios investigados (e isso é notório entre os municípios brasileiros), os cadastros imobiliários municipais apresentam lacunas ou imprecisões, que os tornam, muitas vezes, uma base pouco confiável de pesquisa e indicam a necessidade de consulta a outras fontes de informação⁵⁷.

Alguns municípios complementaram a aferição dos imóveis notificáveis por meio de consultas a sistemas de controle interno (de aprovação de projetos e de emissão de certificados de conclusão de obras) e a documentos diversos como imagens aéreas, certidões de matrícula no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), dados de juntas comerciais ou, ainda, consulta a processos administrativos sobre o mesmo imóvel.

A identificação dos imóveis não utilizados é mais complexa, já que nesse caso não se pode recorrer ao cadastro imobiliário municipal, que mesmo falho é um ponto de partida para a identificação dos não edificados e subutilizados. O acesso a informações de concessionárias de serviços públicos (água, luz e gás), assim como dados da Contribuição para o Custo do Serviço de Iluminação Pública (CCSIP) foram adotados em mais de uma experiência.

Embora os dados das concessionárias ofereçam um pouco mais de segurança sobre a não utilização, ainda assim não é imune a falhas. Extrair, das relações das concessionárias, dados que possam ser comparados aos parâmetros constantes da legislação municipal como caracterizadores da situação de não utilização do imóvel (por exemplo, área do lote ou área construída) não é simples. Ademais, os dados fornecidos pelas concessionárias são pouco refinados, não permitindo recortes por área de terreno ou área construída, conforme definido na legislação. Além disso, no caso do município de *São Bernardo do Campo* verificou-se que os dois cadastros, o da concessionária de serviços públicos e o municipal, não dialogavam porque utilizam referências diferentes (para as concessionárias o endereço é a referência do imóvel, enquanto que para a prefeitura essa referência é a inscrição imobiliária ou classificação fiscal).

⁵⁷ Via de regra, a atualização dos cadastros faz-se por requerimento do interessado (pouco frequente), por meio de ações de fiscalização (quase sempre amostrais, sem abranger o universo total dos imóveis) ou administrativamente, quando da aprovação de projetos de parcelamento do solo ou de construção. Neste último caso, a alteração do cadastro imobiliário tende a ser feita quando da liberação do certificado de conclusão de obra, de forma que muitos dos imóveis que constam da listagem preliminar como estando vazios ou subutilizados podem se encontrar com obra em andamento ou concluída de fato, sem que essa situação seja retratada pelo cadastro. O referido cadastro também não registra as construções irregulares.



São Paulo previu, no decreto regulamentador do PEUC, o recurso a listagens de concessionárias de serviços públicos como meio de aferição da não utilização de imóveis edificados. Entretanto, as vistorias foram o principal recurso adotado. O município destaca, também, a dificuldade de formalização de termo de cooperação com as concessionárias prestadoras de serviços essenciais para o envio contínuo de informações que possam confirmar a ociosidade dos imóveis não utilizados (SÃO PAULO, 2014).

As vistorias têm sido empregadas para identificar e/ou melhor caracterizar a situação do imóvel, seja ele não edificado, subutilizado ou não utilizado. O procedimento de aferição em campo permite chegar a um universo notificável mais próximo do real; com base num trabalho orientado, as vistorias podem se constituir em um valioso recurso para complementar ou corrigir informações preliminares. Foi o que fizeram *Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo*.

Em *São Paulo*, município onde as notificações iniciaram-se em novembro de 2014, a seleção dos imóveis a notificar adotou como base de dados duas listagens prévias⁵⁸. As vistorias assumiram grande relevância como elemento de aferição das mencionadas listagens. Observe-se que, nesse caso, a caracterização dos imóveis não utilizados exige, de fato, uma verificação *in loco*, uma vez que a legislação municipal dispõe que a ociosidade será constatada caso haja 60% de não utilização da área construída (SÃO PAULO, 2014).

Em *São Bernardo do Campo*, as vistorias, utilizadas para confirmar informações e esclarecer dúvidas, embasam a elaboração de um laudo técnico, que acompanha a notificação. O laudo técnico atesta a condição do imóvel e seu enquadramento no PEUC.

Observe-se, ainda, que o município de *São Paulo* ampliou as fontes de informação, admitindo no Decreto 55.638/2014 o uso de “pesquisas acadêmicas ou levadas a cabo por institutos de pesquisas reconhecidos”, além de “indicações de pessoas físicas ou jurídicas, mediante formulários ou aplicativos disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura”.

O objetivo, quaisquer que tenham sido os meios empregados, é informar o conjunto de imóveis notificáveis (nos casos em que não havia listagem prévia) ou depurar a listagem inicial, o que implica em fazer exclusões no sentido de atender os critérios definidos pela legislação municipal (coeficiente de aproveitamento mínimo, área do lote ou gleba e localização) ou para retirar da listagem aqueles imóveis sabidamente isentos, como áreas públicas, assentamentos precários ou unidades de conservação ambiental, entre outros⁵⁹.

A definição do universo notificável, em quantidade, condição (não edificado, subutilizado ou não utilizado), localização e outras variáveis, contribui com a distribuição das notificações no tempo e no espaço, permitindo estabelecer uma priorização e/ou um escalonamento.

5.1.2 Etapas de notificação

No capítulo anterior, observou-se que o escalonamento das notificações pode aumentar a eficácia de aplicação do instrumento. As estratégias adotadas variam. Há municípios que estabelecem apenas o setor da cidade que será notificado prioritariamente sem definir um limite de tempo, como *São Paulo*; outros, como *Santo André e São Bernardo do Campo*, associam tempo e espaço.

No caso de *São Bernardo do Campo* a divisão de etapas para aplicação do instrumento adotou como critério a proximidade com o centro da cidade (quanto mais central a localização, maior é a disponibilidade de infraestrutura) e a necessidade de favorecer a liberação de áreas para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Assim, a primeira etapa priorizou a notificação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de provisão habitacional e os imóveis localizados

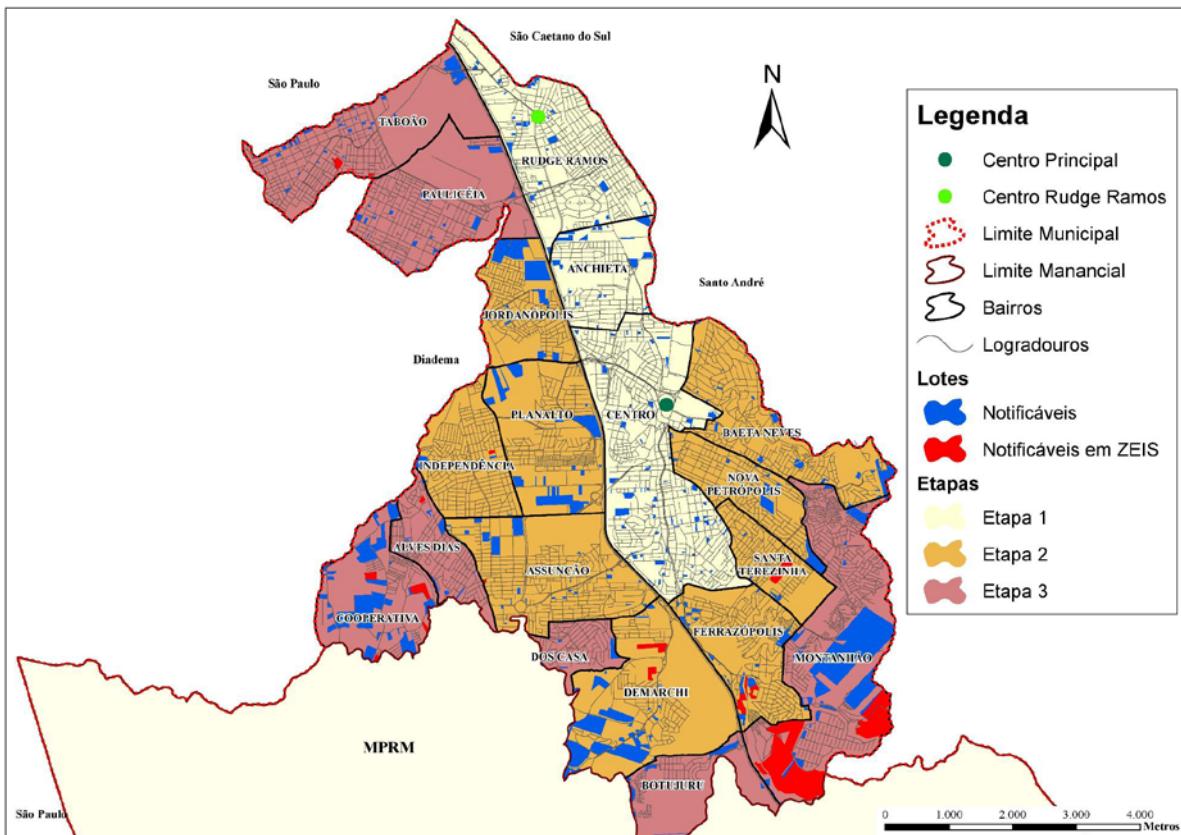
58 Conforme mencionado no capítulo anterior, as listagens referem-se a levantamentos realizados (i) pela Fundação para Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (FUPAM/USP) em 2009 (imóveis ociosos que poderiam receptionar empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS e/ou Habitação do Mercado Popular – HMP) e (ii) pela Secretaria de Finanças em janeiro de 2014 (imóveis públicos ociosos na área da Operação Urbana Centro e nas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS).

59 Inclusões também são possíveis, com base em vistorias (momento quando podem ser encontradas outras áreas não listadas inicialmente) ou mesmo em informações internas.



nos bairros situados entre as duas maiores centralidades (Centro Principal e Centro do Rudge Ramos); a segunda etapa corresponde a um anel envoltório desses bairros; a terceira e última etapa atinge os bairros mais periféricos da Macrozona Urbana (Figura 6).

FIGURA 6: ESCALONAMENTO DAS NOTIFICAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

O Município de São Paulo definiu a execução de uma etapa inicial de notificações, denominada 1º Piloto, composta por 141 imóveis, sendo 68 não utilizados, 61 não edificados e 12 subutilizados, localizados no perímetro da Operação Urbana Centro e nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3. Trata-se de uma estratégia de indução da função social da propriedade dirigida prioritariamente aos imóveis localizados na região central e à liberação de terrenos para produção de habitação social.

Dentre os municípios pesquisados, Santo André definiu o modelo de escalonamento mais complexo, considerando o zoneamento, a área do lote e o coeficiente de aproveitamento mínimo, como resume a Tabela 5. As etapas formam um gradiente que avança dos maiores para os menores lotes e dos menores para os maiores coeficientes de aproveitamento.



TABELA 5: ESCALONAMENTO DAS NOTIFICAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

ETAPA	MACROZONA URBANA	CRITÉRIOS ADOTADOS PARA O ESCALONAMENTO DAS NOTIFICAÇÕES	IMÓVEIS		ÁREA CORRESPONDENTE	
			Nº	%	m ²	%
1 ^a ETAPA ATÉ 2008	ZQU	Lotes >5.000m ² CA entre 0 e 0,10	56	56,57%	795.770,00	18,06%
	ZREU	Lotes >20.000m ² CA entre 0 e 0,10	17	17,17%	1.520.014,64	34,49%
	ZRU	Lotes > 10.000m ² CA entre 0 e 0,10	26	26,26%	2.091.330,78	47,45%
TOTAL 1^a ETAPA			99	100,00%	4.407.115,42	100,00%
2 ^a ETAPA ATÉ 2010	ZQU	Lotes > 5.000m ² CA entre 0,11 e 0,20	14	14,14%	136.814,10	7,55%
	ZREU	Lotes > 5.000m ² CA entre 0,11 e 0,40	71	71,72%	1.568.427,20	86,50%
	ZRU	Lotes > 5.000m ² CA entre 0,11 e 0,20	14	14,14%	107.868,00	5,95%
TOTAL 2^a ETAPA			99	100,00%	1.813.109,30	100,00%
3 ^a ETAPA ATÉ 2015	ZQU	Lotes ≤5.000m ² CA entre 0 e 0,20	362	72,84%	669.869,33	67,21%
	ZREU	Lotes ≤5.000m ² CA entre 0 e 0,40	88	17,71%	221.639,70	22,24%
	ZRU	Lotes ≤ 5.000m ² CA entre 0 e 0,20	47	9,46%	105.109,00	10,55%
TOTAL 3^a ETAPA			497	100,00%	996.618,03	100,00%
TOTAL GERAL				695 IMÓVEIS		7.216.842,75 m²

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

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2006).

Observe-se que a primeira etapa totaliza uma área notificável de cerca de 4,4 milhões de metros quadrados, ou seja, em torno de 60% da área total. Nela, concentram-se os grandes lotes ou glebas situados na Zona de Reestruturação Urbana, que corresponde ao “Eixo Tamanduatehy”, antigo corredor industrial, que liga o centro da cidade à área central do município de São Paulo, com grandes áreas deterioradas e/ou abandonadas, para o qual se desenvolverá projeto prioritário de renovação urbana, como mencionado no Capítulo 4.

5.1.3 Arranjo institucional

O arranjo institucional, isto é, a definição das áreas, setores ou organismos envolvidos na aplicação do PEUC, suas atribuições e o desenho dos fluxos entre elas, mostrou-se variável conforme a estrutura e porte da administração municipal.

O PEUC pode ser um dentre outros tantos projetos ou tarefas da equipe, pode ter um profissional destacado para, de forma exclusiva, cuidar cotidianamente da gestão do instrumento ou dispor, como no caso de São Paulo, de uma estrutura maior criada especificamente para efetivar a implementação do instrumento.



Os casos pesquisados indicam, no entanto, que três setores são fundamentais e estão quase sempre presentes nos arranjos: o planejamento e o controle urbano, o setor de finanças e a procuradoria do município. Mencione-se que há municípios onde a coordenação dos trabalhos fica a cargo da área de finanças (caso de *Maringá* e *Palmas*) e alguns outros onde essa função foi atribuída ao setor de planejamento, o que é mais adequado, tendo em vista que o objetivo maior do instrumento é a indução ao cumprimento da função social da propriedade articulada a uma lógica territorial de planejamento e gestão. O Quadro 7, a seguir, sintetiza os arranjos e competências institucionais nos municípios pesquisados que aplicaram o PEUC.

QUADRO 7: ARRANJOS INSTITUCIONAIS

MUNICÍPIO	ÁREAS TEMÁTICAS ENVOLVIDAS (*)		
	Coordenação	Apoio	Período ou Data
Goiânia	Planejamento Urbano	Fiscalização Urbana Finanças	2011
	Fiscalização Urbana	Planejamento Urbano Finanças	A partir de 2012
Maringá	Planejamento Urbano	Procuradoria Geral	2009-2010
	Finanças	Procuradoria Geral Planejamento Urbano	A partir de 2011
Palmas	Finanças	Planejamento Urbano	
Santo André	Planejamento Urbano	Procuradoria Geral Finanças SEMASA (**)	
São Bernardo do Campo	Planejamento Urbano	Finanças Procuradoria Meio Ambiente Habitação	
São Paulo	Planejamento Urbano	Toda a administração	

Notas: (*) Informação das áreas temáticas envolvidas; não exatamente a denominação das secretarias municipais responsáveis. (**) SEMASA: Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André, autarquia responsável por saneamento e meio ambiente.

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação municipal e em entrevistas com gestores e técnicos municipais (2014).

Além das áreas centralmente responsáveis, pode ser necessário o apoio eventual de outras, como, por exemplo, da unidade que responde pela política municipal de meio ambiente, em caso de avaliação da função ambiental de um imóvel objeto de notificação. Também as secretarias de habitação ou de obras podem ser chamadas a opinar (em caso de proposição de consórcio imobiliário, por exemplo), assim como outras podem vir a sê-lo⁶⁰.

60 Esse fato pode explicar que o Município de São Paulo tenha definido o apoio de todos os demais órgãos integrantes da administração ao departamento diretamente responsável pela aplicação do PEUC.



O Município de São Paulo inovou ao criar o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), destinado à implementação do PEUC e sucessivos instrumentos. Tal departamento justifica-se pela complexidade da execução da tarefa diante da escala do município. O DCFSP deve sua criação à Lei 15.764/2013, que reorganizou a estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); logo após, em setembro de 2013, iniciou-se o processo de formação da equipe técnica e gerencial, que atualmente é formada por 15 profissionais, que atuam nas três subdivisões internas (núcleos), com atribuições bem delimitadas⁶¹. O organograma abaixo (Figura 7) representa a estrutura do DCFSP.

FIGURA 7: ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE CONTROLE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo (2014).

Santo André, por sua vez, criou um núcleo interno ao Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH), um modelo com papel empreendedor, incumbido de gerenciar as notificações e dialogar com os proprietários notificados, visando a orientá-los sobre a obrigação e as eventuais sanções, assim como informá-los sobre a demanda por terra apresentada por outros agentes e sobre as alternativas de uso do imóvel.

5.1.4 Regulamentação administrativa

Conforme mencionado no Capítulo 3, é recomendável que o município, por meio de um decreto, estabeleça os procedimentos e critérios para aplicação do instrumento. Dentre os aspectos a serem disciplinados, destacam-se, dentre outros:

- i. Os critérios de enquadramento do imóvel no instrumento;
- ii. Os procedimentos para identificação do universo notificável;
- iii. Os procedimentos para notificação, impugnação e averbação;
- iv. O escalonamento;
- v. A distribuição de competências;

⁶¹ Segundo informações obtidas junto ao DCFSP, a equipe está dividida em três núcleos, com as seguintes atribuições: (i) núcleo de Gestão de Informações Territoriais, responsável pelo diagnóstico, análise, inclusão no banco de dados, georreferenciamento e monitoramento dos imóveis que não cumprem função social da propriedade; (ii) núcleo de Análise Edilícia, responsável pela realização das vistorias, checagens *in loco* e pareceres técnicos sobre a situação das edificações; e (iii) núcleo de Análise Jurídica, responsável pela verificação da situação fundiária dos imóveis, bem como por questões relativas ao entendimento e formulação do arcabouço jurídico que sustenta a aplicação dos instrumentos. As notificações aos proprietários são realizadas pela equipe de funcionários de diversos núcleos do departamento.



- vi. A forma como se dará a relação com o conselho municipal da área de política urbana;
- vii. Os parâmetros para isenções; e
- viii. Definições relevantes, como a de empreendimento de grande porte.

Nesse sentido, é importante que haja o disciplinamento, mesmo que geral, dos critérios e procedimentos a adotar, o que pode ser feito de várias maneiras. Aspectos como competências e escalonamento, por exemplo, podem constar da lei específica do instrumento, do decreto ou mesmo de uma resolução, desde que sejam *publicizados*.

A existência de uma norma regulamentadora, tanto para orientar os trabalhos das áreas envolvidas, quanto para dar transparência ao processo de notificação e facilitar o controle social, é muito positiva. Foi o que fizeram os municípios de *Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo*.

5.1.5 Processos administrativos

O processo administrativo é uma norma no serviço público e faz-se necessário para a legalidade e legitimidade das decisões tomadas como afirma Bueno (2002, p.96-98).

Dos processos administrativos de PEUC deve constar tudo aquilo que ampare e subsidie o ato da notificação e seus desdobramentos. Portanto, os diversos documentos correspondentes aos vários elementos da cadeia procedural relativa à aplicação do instrumento: os dados, informações e documentos que qualificam o imóvel como sujeito à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, relacionados anteriormente; o auto de notificação e eventuais anexos; e, na sequência, as eventuais impugnações, recursos e decisões posteriores.

Outro documento relevante a ser juntado ao processo é a certidão de matrícula no registro de imóveis, uma vez que as informações constantes da notificação a ser averbada devem encontrar amparo nas informações registradas. Caso contrário, o Cartório de Registro de Imóveis (CRI) emitirá nota devolutiva para que o município proceda à correção nos dados, o que quase sempre implica em fazer uma nova notificação. Para evitar tal ocorrência, o ideal é a notificação ser feita com base na matrícula do imóvel no CRI competente, que, de modo geral, é mais real e precisa do que as informações que figuram no cadastro imobiliário municipal⁶².

O processo administrativo é, em vários casos, a única forma de registro da aplicação e talvez a melhor fonte de consulta sobre a aplicação do PEUC e alguns documentos são fundamentais em sua instrução, como é o caso do auto de notificação, uma peça chave no processo⁶³, posto que informa ao proprietário a obrigação que lhe foi imputada com base na legislação pertinente e as consequências de seu descumprimento. Desse modo, quanto mais completo e claro for o auto de notificação, mais bem informado ficará o proprietário notificado.

62 Esse é um elemento dificultador para muitos municípios, já que a obtenção da matrícula gera um custo financeiro. A título de exemplo, uma alternativa, no caso do Estado de São Paulo, é a celebração de um convênio com a associação dos registradores imobiliários, para visualização *online* da matrícula a custo reduzido. *São Bernardo do Campo* celebrou um convênio desse tipo com a Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), depois de os cartórios locais terem devolvido alguns requerimentos de averbação. Quando a municipalidade mantém convênio com os cartórios de sua circunscrição (o que não é comum) para ser informada sempre que houver uma transmissão imobiliária, as divergências podem ser sanadas ou minoradas significativamente.

63 Há casos, como os de *Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo*, em que o modelo do auto de notificação consta como anexo do decreto regulamentador.



**QUADRO 8: MARINGÁ, SANTO ANDRÉ, SÃO BERNARDO DO CAMPO E SÃO PAULO -
TERMOS CONSTANTES DOS AUTOS DE NOTIFICAÇÃO**

MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO MENCIONADA	OBRIGAÇÃO	PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO	PRAZO PARA IMPUGNAÇÃO	MENÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO
Maringá	EC PD	Promover o adequado aproveitamento (1ª versão) Promover o loteamento (última versão)	Não consta	Não consta	SIM
Santo André	CF EC PD	Promover o parcelamento ou a edificação	1 ano para protocolar projeto	60 dias	SIM
São Bernardo do Campo	CF EC PD Lei Específica Decreto	Parcelar, edificar ou utilizar	1 ano para protocolar projeto / 2 anos para iniciar a obra	15 dias	SIM
São Paulo	Lei específica e respectivos regulamentos	Parcelar, edificar ou utilizar	1 ano para iniciar a utilização ou protocolar projeto	15 dias	NÃO

Legenda: CF – Constituição Federal; EC – Estatuto da Cidade; PD – Plano Diretor.
Fonte: Elaboração própria, com base em informações fornecidas pelos municípios (2014).

No caso de *São Bernardo do Campo*, conforme comentado anteriormente, as notificações são acompanhadas de um laudo técnico, o que permite ao proprietário notificado conhecer a fundamentação do ato.

As Figuras 8 e 9 ilustram os modelos de notificação adotados em *São Bernardo do Campo* e *Maringá*.

**FIGURA 8: REPRODUÇÃO DO MODELO DE NOTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO E AÇÃO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

Ao Proprietário ou ao titular de direitos reais ou ao gerente ou ao administrador, no caso de pessoa jurídica, do imóvel de classificação fiscal..., ou seu representante legal.

Pela presente, e em relação ao imóvel acima identificado, fica V. S. notificado a:

() dar um uso à edificação, no prazo máximo de 1 (um) ano, conforme estabelecido pelo art. 64 da Lei Municipal nº 6.184, de 2011 e pelo art. 8º da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, comunicando o cumprimento da obrigação ao Departamento de Planejamento Urbano – DPU-1, nos termos do Decreto Municipal...

() apresentar projeto de parcelamento ou edificação do imóvel, no prazo máximo de 1 (um) ano, conforme art. 63, inciso I, da Lei Municipal nº 6.184, de 2011, e art. 7º, inciso I, da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, bem como dar início à execução do projeto respectivo, em até 2 (dois) anos, contados do licenciamento edilício e ambiental.

V. S. poderá formular impugnação a esta notificação, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do primeiro dia útil do recebimento desta notificação, dirigida à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional, a qual não possui efeito suspensivo quanto aos prazos para cumprimento da obrigação.

A impugnação deverá ser instruída, minimamente, com os seguintes elementos:

- titulo de propriedade ou documento idôneo que comprove a relação de titular de direitos reais sobre o imóvel e, em se tratando de pessoa jurídica, a qualificação de seu preposto com poderes de representação;
- comprovação da edificação ou utilização, conforme o caso;
- demonstração da condição de atividade econômica que prescinde de edificação para o exercício de suas finalidades, quando se tratar de imóvel não edificado ou subutilizado.

O descumprimento da obrigação ora estabelecida dará ensejo à progressividade das alíquotas do IPTU, conforme estabelecido pelas normas constitucionais, legislações federal e municipal pertinentes.

Outras informações podem ser obtidas junto à Secretaria de Planejamento Urbano e Regional, (endereço)

São Bernardo do Campo, ____ de ____ de 20____

(a) Servidor Público responsável pela notificação

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).



FIGURA 9: REPRODUÇÃO DO MODELO DE NOTIFICAÇÃO EXRAJUDICIAL DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ - ESTADO DO PARANÁ
AV. XV DE NOVEMBRO, Nº 701 – CNPJ 76.282.656/0001-06
PROCURADORIA GERAL

Ofício nº 6640/12

Maringá, 07 de dezembro de 2012.

Proprietário:
Lote 207, Quadra 000, Zona 46
Cadastro nº 46024000 Matrícula nº.
Registro de Imóveis do 1º Ofício de Maringá.

Prezado Sr.:

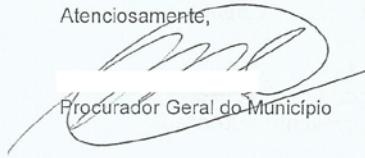
Ref: NOTIFICAÇÃO EXRAJUDICIAL – Processo Administrativo nº 53719/2012.

Em cumprimento do art. 5º, §1º e 2º, da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e do art 112, da Lei Complementar Municipal nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), **NOTIFICAMOS VOSSA SENHORIA**, a promover o loteamento do imóvel acima identificado, de forma a assegurar o cumprimento da legislação supracitada, quanto a finalidade social e urbanística da propriedade.

Caso não haja cumprimento das orientações desta notificação, obrigatoriamente, à Administração Fazendária efetuará o lançamento de IPTU Progressivo, nos termos da legislação vigente.

Para que surta os efeitos legais a que se destina, a presente notificação será averbada na Matrícula do Imóvel e enviada através do Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá.

Atenciosamente,


Procurador Geral do Município

Ao Sr.
R. ARISTIDES LOBO, 734
MARINGÁ - PR
CEP: 87030-240

REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS - MARINGÁ - PR
Av. XV de Novembro, 331 (44) 3029-9453

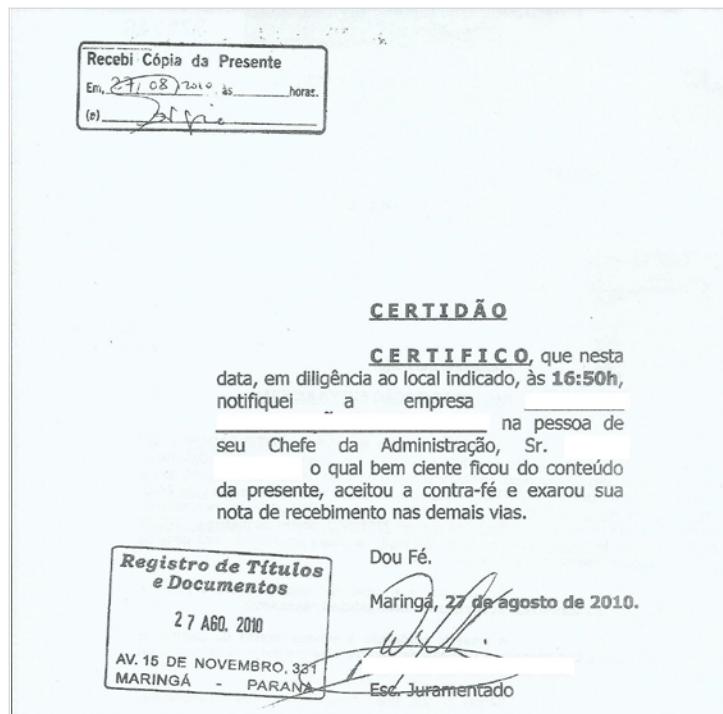
PROTOCOLADO E REGISTRADO
EM MICROFILME
Nº _____
Maringá-PR, 26 de abril de 2013.
“Documento protocolado na via entrega à parte”
Reta Mizoguti de Oliveira
Substituta

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

Observe-se que em *Maringá*, onde a notificação vem ocorrendo desde 2009, houve alterações, ao longo do tempo, quanto ao conteúdo da obrigação constante do termo de notificação. Cumpre ainda mencionar que, atualmente, a notificação não é feita por funcionário da Prefeitura, mas sim pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Essa medida foi adotada com o objetivo de conferir maior segurança ao procedimento. Entretanto, considerando que o Estatuto da Cidade previu a medida por meio de um funcionário do Poder Público municipal, a notificação realizada por cartório pode vir a ser questionada por violação do princípio da legalidade. A Figura 10 evidencia a certidão do Cartório de Títulos e Documentos após a realização de notificação.



FIGURA 10: REPRODUÇÃO DE CERTIDÃO DE ENTREGA DA NOTIFICAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

5.1.6 Capacitação da equipe envolvida

O processo de capacitação pode ser estruturado em dois eixos: um relativo aos fundamentos principiológicos e jurídico-legais do instrumento e outro, de natureza operacional, voltado a instruir as ações ao longo do processo.

Em *São Bernardo do Campo* o programa de capacitação foi estruturado em oficinas com apoio de consultoria jurídica e em reuniões de trabalho com as equipes diretamente envolvidas. O objetivo principal foi informar os servidores públicos acerca da relevância do instrumento para o cumprimento dos objetivos da política urbana e motivá-los para a execução das tarefas. O plano de trabalho elaborado pelo município previu o envolvimento dos servidores no planejamento da aplicação e no debate das situações encontradas após o início das notificações. Reuniões periódicas foram realizadas ao longo do processo com o objetivo de viabilizar a operacionalização das notificações, monitorar ações e prazos assim como propor eventuais correções de rota.

Mais um caso que merece destaque é o de *São Paulo*, onde o departamento encarregado pela gestão do PEUC desenvolve um processo de capacitação dirigido às subprefeituras com a produção de material didático próprio⁶⁴. Outro aspecto dessa experiência que vale ser mencionado é a idealização do projeto piloto, visando ao aprendizado, bem como possibilitando o ajuste de procedimentos⁶⁵.

O que se pode verificar ante as diferentes práticas é que o desenho da capacitação deve se ajustar às características da equipe, assim como ao arranjo institucional, não devendo resumir-se a eventos na fase que antecede as notificações, pelo contrário, deve ser pensada como processo.

⁶⁴ O Art. 9º do Decreto 55.638/2014 dispõe que "o DCFSP desenvolverá material e ações para orientação e treinamento das equipes das Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano das Subprefeituras, as quais darão apoio às vistorias dos imóveis e às notificações dos respectivos proprietários".

⁶⁵ São Paulo (2014).



5.2 O ato de notificação

Como foi possível verificar, o ato de notificação é parte fundamental no processo de aplicação do PEUC, contudo, uma pergunta que deve ser respondida é a seguinte: A quem compete o ato de entrega da notificação? O Estatuto da Cidade, Art. 5º, § 3º, inciso I, determina que a notificação deve ser feita por “funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal”.

Dessa forma, a definição do órgão competente é uma atribuição da esfera local e assim os municípios entenderam tal demanda, designando a unidade notificante de acordo com a estrutura administrativa interna. Dentre os municípios pesquisados, há soluções diversas quanto a esse ponto.

Diferentemente dos demais, *Maringá* optou por transferir os serviços de entrega das notificações ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos. De um modo geral, a avaliação que se faz é positiva. O município tem sido bem sucedido quanto à efetividade do ato, não só pela grande quantidade de notificações processadas, como também pelo fato de que praticamente inexistem devoluções dos pedidos de averbação encaminhados aos cartórios de registro de imóveis. No entanto, há que se discutir se tal procedimento não fere o disposto na lei federal.

A entrega da notificação não é algo simples. O rito estabelecido pelo Estatuto da Cidade de que a notificação seja feita “por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação” presencial (Art. 5º, § 3º, inciso II), esbarra em dificuldades frequentes de incorreção ou desatualização do endereço do proprietário, inclusive no registro de imóveis. Essa situação obriga a realização de pesquisas complementares que, em alguns casos, tem se valido de consultas a processos administrativos internos de parcelamento de dívidas tributárias ou de execução fiscal, pesquisas no sítio eletrônico da Receita Federal ou, ainda, consultas a listas telefônicas.

Além disso, o agente público encarregado da notificação deve estar preparado para realizar a ação, isto é, conhecer o conceito e os objetivos do PEUC, bem como a regulamentação municipal e as consequências da notificação, no sentido de bem informar. Da mesma forma, o agente encarregado da notificação deve ter ciência do caso e dos elementos que justificam a inclusão do imóvel no PEUC antes de realizar a notificação propriamente dita.

Ademais, o aporte de recursos materiais e financeiros para a execução das notificações precisa ser ampliado na hipótese, não desprezível de haver a necessidade de notificar proprietários não residentes no município. Exemplo desse tipo de situação é o caso de *Palmas*, onde grande parcela dos proprietários reside fora do município.

A questão da notificação encaminhada pelo correio, a garantia de seu recebimento pelo proprietário e sua validade são temas que precisam ser debatidos. Os municípios de *São Bernardo do Campo* e *São Paulo* previram em seus decretos regulamentadores a entrega da notificação pelo correio, mediante carta registrada com aviso de recebimento (AR), quando o proprietário não reside no município. Outros municípios não regulamentaram a questão, mas também utilizaram esse meio.

Todas as 1.446 notificações emitidas pelo Município de *Goiânia* em 2014 foram enviadas pelo correio. Em *São Paulo*, do total de 77 notificações, 15 foram remetidas aos proprietários por carta registrada com AR. *São Bernardo do Campo*, no início do processo de aplicação do PEUC, fez uma notificação por carta registrada com AR e obteve a averbação na matrícula do imóvel, mesmo não tendo sido o proprietário quem recebeu a notificação. Não houve pedido de impugnação, mas se tivesse havido, em virtude do pedido seria constatado o recebimento. Pode o município estar seguro de sua validade?

Se o proprietário a ser notificado é pessoa jurídica, a notificação deve ser entregue “a quem tenha poderes de gerência geral ou administração” (Estatuto da Cidade, Art. 5º, § 3º, inciso I), o que igualmente impõe dificuldades, pois é preciso não apenas localizar o endereço da empresa proprietária, mas também seu representante legal, que deverá se qualificar como tal. Ademais, mudanças na razão social da empresa proprietária, sem anotação no registro de imóveis, é outro tipo de ocorrência que, por vezes, interpõe-se à notificação.



Uma vez efetivada a notificação, seja de forma presencial ou por edital, há que ser respeitado o prazo para impugnação por parte do proprietário. Sem prejuízo desse prazo, é importante que toda notificação seja registrada e tornada acessível para a área de aprovação de projetos, evitando-se, assim, conflitos como a aprovação de desdobros de lote notificado, subterfúgio que pode fazer com que o imóvel escape da obrigação que lhe foi imputada⁶⁶. Trata-se de um registro preliminar e cautelar. Se um eventual pedido de impugnação for deferido, a área de aprovação de projetos deverá ser informada sobre o cancelamento da notificação.

5.2.1 Impugnações

Os pedidos de impugnação são numerosos e representam um percentual alto em relação ao universo de imóveis notificados, conforme pode ser verificado na Tabela 6, a seguir.

TABELA 6: MARINGÁ, SÃO BERNARDO DO CAMPO E SÃO PAULO - NÚMERO DE NOTIFICAÇÕES (PEUC) E DE PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO ATÉ DEZEMBRO DE 2014

MUNICÍPIO	NÚMERO DE NOTIFICAÇÕES EMITIDAS	NÚMERO DE PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO	%
Maringá - 1ª Etapa (2009)	105	72	68%
Maringá - 2ª Etapa (2012 e 2013)	600	90	15%
São Bernardo do Campo	150	75	50%
São Paulo	77	51	66%

Fonte: Elaboração própria, com base em informações fornecidas pelos municípios (2014).

Observe-se que, no caso de *Maringá*, é significativo o percentual de pedidos de impugnação na primeira etapa de notificações. Isso pode ser explicado pela sanção imposta pelo município. Convém mencionar que, em 2011, o município iniciou a aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados em 2009 que descumpriram as obrigações estabelecidas pelo PEUC. Nesse sentido, o pedido de impugnação pode ser entendido como uma reação dos proprietários à aplicação da sanção, uma vez que 90% dos pedidos de impugnação às notificações expedidas no ano de 2009 foram protocolados a partir do ano de 2011.

Os argumentos apresentados pelos proprietários para buscar a impugnação tendem a certa uniformidade entre os diversos municípios. O Quadro 9 relaciona as principais alegações apresentadas nos pedidos de impugnação nos Municípios de *Maringá*, *Santo André* e *São Bernardo do Campo*.

⁶⁶ O registro pode ser feito de várias formas, desde um comunicado tradicional por memorando ou, mais modernamente, por meio eletrônico interno (intranet). Melhor prática é adotar um sistema de informação informatizada em rede, como a Ficha de Informações Cadastrais (FIC) do imóvel, disponível na internet (caso de São Bernardo do Campo); ou, como no caso de Santo André, o registro em Banco de Dados Municipais (BDM) que reúne todas as informações relevantes sobre o imóvel.

**QUADRO 9: MARINGÁ, SANTO ANDRÉ E SÃO BERNARDO DO CAMPO - PRINCIPAIS ALEGAÇÕES APRESENTADAS NOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES**

MUNICÍPIO	PRINCIPAIS ALEGAÇÕES NOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES
Maringá	Existência de protocolo de projeto ou pedido de certidão de viabilidade.
	Existência de projeto aprovado para o imóvel e/ou obra em andamento.
	Impossibilidade de parcelamento do solo.
	Local sem infraestrutura.
	Imóvel com exploração agrícola (de subsistência, em alguns casos).
	Imóvel com restrições ambientais – localizado em área de proteção permanente (APP) ou em área de fundo de vale, com mata ciliar.
	Imóvel já foi comprado loteado
Santo André	Imóvel utilizado como moradia própria, não há interesse dos moradores em promover loteamento no local.
	Imóvel com obra em andamento.
	Imóvel com processo de desmembramento em análise.
	Dificuldade de venda do imóvel.
	Imóvel considerado de utilidade pública com isenção de IPTU.
São Bernardo do Campo	Imóvel com passivo ambiental.
	Inexistência de lei específica regulamentando o instrumento.
	Existência de protocolo de pedido de alvará de construção ou de pedido de certidão.
	Existência de projeto aprovado para o imóvel.
	Alegação de que a área é utilizada mesmo sem edificação.
	Informação de que o imóvel foi (ou está sendo) objeto de desapropriação.
	Afirmiação de que o imóvel cumpre função ambiental.
	Inconformismo com a sanção compulsória (invocação do direito de propriedade).

Fonte: Elaboração própria, com base em informações fornecidas pelos municípios (2014).

Como visto, os argumentos são de diferentes tipos ou naturezas. Todos eles podem ser consideradas alegações fortes, que exigem a devida análise, com vistas a uma acertada decisão.

Por outro lado, há alegações que são destituídas de fundamentação e que, portanto, podem ser desconsideradas, redundando no indeferimento do pedido de impugnação, como, por exemplo, a simples declaração de que não há interesse em promover um loteamento no local, pois o imóvel – subutilizado – é “utilizado como moradia própria” (*Maringá*); ou ainda, a dificuldade em vender o imóvel (*Santo André*); ou, por fim, a invocação do direito de propriedade (*São Bernardo do Campo*) que não admitiria restrições.

A análise dos pedidos de impugnação deve ser feita cuidadosamente, de forma a garantir isonomia de tratamento, isto é, para os mesmos tipos de caso, decisões de mesma natureza. Para bem observar esse preceito uma boa caracterização e tipificação de situações deve ser objeto da atenção do setor ou do grupo responsável pelas análises dos requerimentos de impugnação⁶⁷.

Por fim, vale ressaltar que o momento de tramitação do requerimento de impugnação da notificação pode ser aproveitado para que a administração esclareça o proprietário sobre as finalidades do instrumento e dialogue acerca de alternativas para o aproveitamento do imóvel, inclusive por meio de consórcio imobiliário.

67 Esse tipo de prática vem sendo adotada em São Bernardo do Campo. Um grupo de gestão discute os casos e registra os encaminhamentos para servir como diretriz futura.



5.3 Averbação

A averbação, como mencionado anteriormente, grava o imóvel com a obrigação de fazer, informando futuros adquirentes e tornando desnecessária nova notificação (e o reinício da contagem dos prazos) em caso de transmissão.

O requerimento de pedido de averbação da notificação deve ser encaminhado ao CRI devidamente acompanhado de uma cópia da notificação gerada. Os cartórios têm prazo regulamentar, determinado pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado, para analisar o requerimento e proceder à averbação ou devolver ao município com alguma exigência. No Estado de São Paulo esse prazo é de dez dias, conforme determina o Provimento nº 58/89 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado.

É recomendável que os municípios contatem os cartórios antes de iniciar as notificações para informá-los acerca da finalidade de aplicação do instrumento e discutir os procedimentos administrativos.

Dos seis municípios tratados neste capítulo apenas três – *Maringá, Santo André e São Bernardo do Campo* – procederam à averbação das notificações⁶⁸. As principais exigências registrais, constantes de notas devolutivas dos CRI, são apresentadas no Quadro 10.

QUADRO 10: MARINGÁ, SANTO ANDRÉ E SÃO BERNARDO DO CAMPO - EXIGÊNCIAS REGISTRAIS PARA AVERBAÇÃO

MUNICÍPIO	PRINCIPAIS EXIGÊNCIAS REGISTRAIS (NOTAS DEVOLUTIVAS OU RECUSA DE AVERBAÇÃO)
Maringá	Apresentar a notificação em original com comprovação de que o notificado é representante do proprietário.
Santo André	Comprovar que o notificado é representante do proprietário. Notificar todos os titulares de domínio. Matrícula desmembrada ou desconhecida. Prova de três tentativas de notificação e de cópia da publicação (quando feita por edital). Existência de título prenotado.
São Bernardo do Campo (*)	Não existir divergência entre a matrícula a averbar e o nome do proprietário. Não existir divergência entre o cadastro imobiliário e a certidão de matrícula em casos de desdobro ou unificação de lotes. Notificar todos os titulares de domínio.

Nota:

(*) O município registra decréscimo do número de notas devolutivas ao longo do processo, inversamente proporcional ao número crescente de notificações

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pelos municípios (2014).

68 Em São Paulo, até dezembro de 2014, foram feitos seis pedidos de averbação aos cartórios, ainda sem conclusão.



5.4 Monitoramento e controle

Como foi possível verificar ao longo deste capítulo, a aplicação do PEUC compreende um conjunto de procedimentos que envolvem desde a identificação dos imóveis sujeitos à notificação até a averbação. Além disso, é preciso que haja o constante monitoramento das ações posteriores.

Fica claro, dessa forma, que a aplicação do PEUC não se resume à notificação. É necessário acompanhar a reação dos proprietários e verificar os resultados ou efeitos da aplicação, avaliando seu alcance frente aos objetivos colocados pela política urbana municipal.

Não obstante a relevância do monitoramento como uma atividade permanente que pode, inclusive, reorientar a aplicação do instrumento, a pesquisa constatou que esse monitoramento é, certamente, um dos pontos frágeis das experiências, mesmo nos municípios onde a aplicação do PEUC é mais avançada.

São Bernardo do Campo, por exemplo, controla a aplicação do PEUC por meio do registro da evolução de cada um dos processos administrativos em uma planilha preenchida manualmente, o que apresenta limitações, mas, ainda assim, é o melhor sistema de monitoramento encontrado. Ademais, tanto esse município quanto *São Paulo* estudam implantar um sistema de acompanhamento automatizado.

Maringá, por sua vez, apesar de ser o município com a trajetória mais consolidada de aplicação do instrumento, não conta com um sistema de monitoramento e controle do PEUC. A sistematização de informações foi realizada pela equipe de pesquisa, que também orientou a produção dos mapas com a localização dos imóveis notificados.

Convém ressaltar que a ausência de monitoramento e controle das ações relacionadas à aplicação do PEUC pode causar danos ao município decorrentes de questionamentos de proprietários notificados, prejudicados por falhas na aplicação do instrumento.

Por outro lado, a falta de acompanhamento pode resultar em situações em que o proprietário esquia-se da obrigação objeto da notificação. Esta pesquisa identificou, em *Maringá*, indícios de situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários, de certidões emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento. Tal procedimento, somado à falta de acompanhamento dos processos, permite que o proprietário isente-se da obrigação⁶⁹.

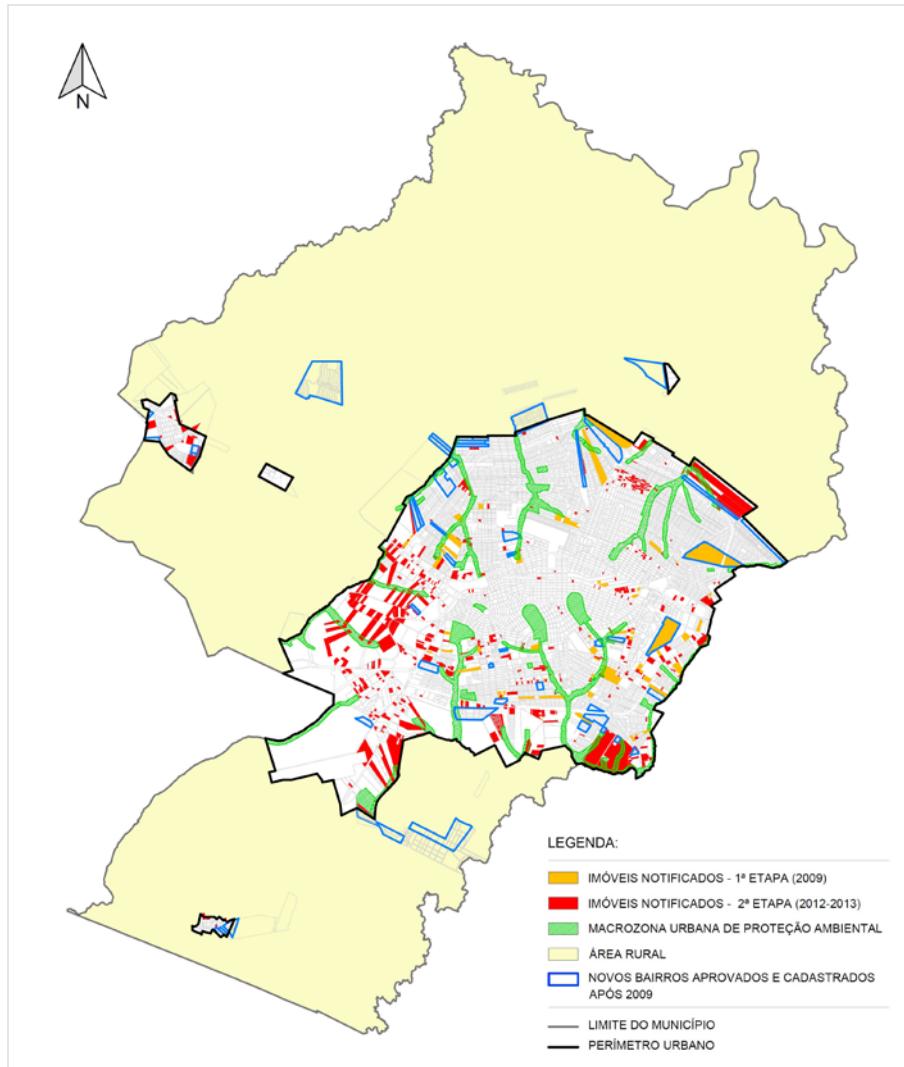
Sobretudo, a ausência de um sistema de informações confiável cria obstáculos à avaliação dos resultados da aplicação do instrumento e dificulta o cumprimento dos objetivos do planejamento municipal.

No caso de *Maringá*, observou-se, por meio do cruzamento de informações acerca dos imóveis notificados entre 2009 e 2013 e dos imóveis com novos loteamentos aprovados e implantados no município a partir de 2009, que as glebas que vem sendo parceladas não são necessariamente as que foram notificadas para PEUC (Figura 11).

⁶⁹ Nesses casos, o procedimento adequado seria incluir esses imóveis na situação de “suspenso temporariamente da obrigação de PEUC”, como fazem outros municípios, e monitorar a evolução dos processos de licenciamento destes imóveis.



FIGURA 11: LOTEAMENTOS IMPLANTADOS APÓS 2009 E IMÓVEIS NOTIFICADOS NA 1^a E 2^a ETAPAS DE APLICAÇÃO DO PEUC NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

O PEUC foi aplicado em cerca de 14,5 milhões de metros quadrados, sendo que para 40% desse total (5,8 milhões de metros quadrados) constam projetos de loteamento aprovados ou em aprovação. Nesses casos, há coincidência entre os imóveis notificados e os perímetros de novos loteamentos. Porém, outros 19 milhões de metros quadrados com parcelamentos aprovados ou em aprovação no município correspondem a imóveis que não foram notificados. Os dados permitem formular a hipótese que o PEUC tem limitado papel de indução no processo de ocupação do território em Maringá.

5.4.1 Sistema de informações: funcionalidades

A aplicação do PEUC (e seu monitoramento) envolve uma série de procedimentos que parecem simples, se considerados isoladamente, mas que em seu entrelaçamento e em função da escala tornam-se mais complexos ao longo do tempo.



As prefeituras municipais geralmente possuem alguns sistemas de informação com finalidades distintas, quase sempre dispersos e não integrados. Dentre outros, pode-se mencionar os seguintes: sistemas de manutenção do cadastro imobiliário, sistema de controle de processos e protocolo, sistema de controle urbano e Sistema de Informações Geográficas (SIG). O cotidiano da aplicação do PEUC exige a interface constante com esses sistemas, tanto para consulta – como nos casos quando é necessária a consulta ao cadastro imobiliário para pré-selecionar os imóveis, ao SIG para subsidiar a elaboração dos laudos, aos sistemas de protocolo e controle urbano para verificar a existência de projetos ou alvarás expedidos – quanto para sua permanente alimentação com informações geradas a partir da aplicação do instrumento.

O cenário ideal seria poder contar com o suporte de um sistema de informação específico e automatizado para o gerenciamento do PEUC (SGPEUC), que permitisse documentar todos os procedimentos e monitorar as ações e intercorrências por lote.

O SGPEUC consultaria os diversos sistemas e produziria relatórios gerenciais para o acompanhamento das metas e prazos, disparando alertas para que as providências devidas venham a ocorrer nos prazos programados. Criaria, ainda, um banco de dados do lote objeto do instrumento, que reuniria todas as informações coletadas ou produzidas (desde as informações do cadastro imobiliário até os dados obtidos pela vistoria e confecção do laudo), possibilitando o registro quantitativo e qualitativo ao longo das várias etapas de aplicação do instrumento – notificação, impugnação, averbação e eventual enquadramento no IPTU progressivo no tempo.

O sistema deveria ainda auxiliar no monitoramento dos prazos estipulados para cada procedimento, bem como possibilitaria uma consulta *online* aos sistemas visando a monitorar se a notificação foi atendida. O SGPEUC deve ser concebido de forma a ser acessado, via *intranet*, através do navegador, com controle de acesso por usuário e respectivas permissões de acesso e edição dos dados, possibilitando a extração dos dados brutos e de relatórios gerenciais com intuito de avaliar a eficácia de sua implementação (mais do que consultas pré-definidas).

5.5 Participação social na gestão do instrumento

Considerando que a gestão democrática da cidade é uma das diretrizes da política urbana nacional instituída pelo Estatuto da Cidade, não se pode ignorar a importância do debate no âmbito dos conselhos municipais ou órgãos colegiados de política urbana. De maneira geral, nos municípios pesquisados, a participação social na gestão do PEUC é muito incipiente.

Em Maringá, cabe ao Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, segundo a legislação, aprovar situações de não incidência da obrigação, após comprovação técnica do órgão municipal competente. Na prática, porém, o que segue para análise do conselho são apenas alguns casos de pedidos de impugnação da aplicação do instrumento, o que, por vezes, acaba ensejando o cancelamento de notificações já emitidas⁷⁰.

O decreto regulamentador do PEUC em São Bernardo do Campo estabelece que o Conselho da Cidade deve ser periodicamente informado acerca da evolução da aplicação do instrumento. Note-se que o município tem observado a norma. Entretanto, a participação não se resume apenas ao acesso à informação. Da mesma forma, São Paulo prevê, em seu decreto regulamentador, o acompanhamento da aplicação do instrumento pelo conselho municipal competente. No entanto, como a experiência é muito recente, ainda não se faz possível avaliar a prática efetiva.

70 O Conselho não é informado sobre a aplicação do instrumento; desconhece o planejamento geral e não faz o acompanhamento da implementação.



A transparência e a divulgação acerca da aplicação do instrumento devem ser permanentemente considerados. O PEUC é um instrumento de política urbana e, como tal, sua gestão deve submeter-se ao princípio da gestão democrática emanado pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, os conselhos municipais ou órgãos colegiados de política urbana devem ser informados, assim como devem acompanhar e debater a aplicação do instrumento.

O capítulo seguinte abordará a aplicação do IPTU progressivo no tempo, com destaque para os Municípios de Maringá e São Bernardo do Campo, únicos casos identificados dentre o universo da pesquisa em que o instrumento foi efetivamente utilizado.



6. APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Este capítulo trata da aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, o IPTU progressivo no tempo, instrumento sucedâneo ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), e cuja aplicação deve ocorrer nos casos em que se verifique o descumprimento das obrigações impostas aos proprietários dos imóveis notificados nas condições e prazos legais.

Conforme já discutido nos capítulos anteriores, a principal função do IPTU progressivo no tempo não é arrecadatória. O aumento das alíquotas a cada ano tem por objetivo induzir o parcelamento, a edificação ou a utilização do imóvel objeto de notificação. Trata-se de uma ferramenta fiscal a serviço do planejamento urbano. Isso, contudo, não retira do instrumento sua natureza tributária, de forma que a aplicação deve ser operacionalizada pelas autoridades fazendárias dos municípios em conformidade com os procedimentos de sua legislação específica.

A constituição do crédito tributário ocorre por meio do lançamento, que, no caso do IPTU, é efetuado de ofício pela autoridade tributária municipal independente de manifestação do contribuinte. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolidado pela Súmula 397, o contribuinte apenas toma conhecimento do lançamento do imposto pelo envio do carnê de pagamento ao seu endereço.

A mesma lógica é aplicada ao IPTU progressivo no tempo, pois não se trata de novo tributo. Cabe à autoridade tributária realizar o lançamento do imposto com a alíquota progressiva e gerar a guia de pagamento. Essa atividade dispensa qualquer tipo de notificação prévia ao proprietário do imóvel. A única notificação necessária é aquela que determina o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios.

Um primeiro elemento a ser considerado na aplicação diz respeito à identificação das hipóteses de incidência. Em regra, não há maiores obstáculos nessa etapa, pois parte-se da lista de imóveis notificados e cujos proprietários não deram o devido aproveitamento dentro dos prazos legais. Para isso, o município precisa manter atualizado o cadastro dos imóveis que foram notificados e acompanhar cada caso para verificar se as obrigações foram atendidas dentro dos prazos estabelecidos pela legislação. O órgão responsável pela aplicação do PEUC deverá informar as situações de descumprimento ao setor de lançamento do IPTU para que a alíquota progressiva incida no exercício seguinte.

Há, entretanto, possibilidade de surgirem empecilhos nos casos em que não incide IPTU sobre o imóvel, como foi previsto no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Art. 91, VIII). Isso ocorre porque, mesmo em imóveis localizados no perímetro urbano, a jurisprudência do STJ é consolidada no sentido de que pode incidir o Imposto Territorial Rural (ITR)⁷¹ quando verificado que o imóvel é destinado à exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Ao disciplinar as hipóteses de incidência dos impostos sobre a propriedade imóvel, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) optou pelo critério da localização do bem. Assim, previu que o IPTU é aplicável em relação aos imóveis situados na zona urbana do município (Art. 32) e o ITR, nos demais casos (Art. 29). Todavia, a delimitação do perímetro urbano é matéria de competência de cada município, por meio do plano diretor ou de lei específica. O Código Tributário Nacional traz critérios definidores do que se deve entender por zona urbana, conforme dispõe o parágrafo primeiro do Art. 32:

71 A competência para instituir o Imposto Territorial Rural (ITR) é da União, conforme o Art. 153, inciso VI, da Constituição de 1988.



Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Mas, além do Código Tributário Nacional, o Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966 também traz normas gerais de direito tributário a respeito do ITR, tendo sido recepcionado com *status* de lei complementar desde a Constituição de 1967. Assim, considera-se que o CTN e o referido Decreto-Lei são normas de mesmo patamar, não havendo hierarquia entre elas. No entanto, ao contrário do que ocorre na sistemática do Código, o Decreto-Lei abrandou o critério da localização do imóvel, estabelecendo que “o disposto no Art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extractiva vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados” (Art. 15).

Diante disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem decidido reiteradamente que fica afastada a cobrança do IPTU quando o imóvel servir a uma das atividades listadas no Art. 15 do Decreto-Lei, ainda que localizado dentro do perímetro urbano, tendo como precedente a decisão do Recurso Especial nº 1.112.646/SP, cujo acórdão segue transscrito:

TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC.

1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extractiva, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (Art. 15 do DL 57/1966).
2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do Art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ⁷².

Nessas hipóteses, caso o município venha também a cobrar o IPTU, ficaria configurada bitributação, o que é vedado pelo sistema jurídico nacional. Assim, para que sejam aplicadas as alíquotas progressivas no tempo, antes de tudo, o município deverá solucionar a questão da incidência do IPTU em substituição ao ITR.

Ultrapassada a etapa de identificação dos imóveis, é necessário definir a alíquota incidente em cada caso. Essa questão já se revelou problemática em relação à regulamentação do instrumento e apresenta grandes implicações na fase de aplicação. Como debatido nos capítulos anteriores, segundo o Estatuto da Cidade (Art. 7º, §1º), o valor da alíquota progressiva não poderá exceder duas vezes o valor praticado no ano anterior, devendo ser observado o teto de 15% (quinze por cento). Portanto, as leis municipais que preveem as alíquotas do IPTU progressivo no tempo devem estar em harmonia com a legislação tributária que dispõe sobre as alíquotas ordinárias do imposto.

⁷² Superior Tribunal de Justiça (STJ) - Resp 1.112.646 / SP - RECURSO ESPECIAL 2009/0051088-6 – Relator: Min. Hermann Benjamin – Órgão Julgador: Primeira Turma – DJ e 28/08/2009. Disponível em: <https://www2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5927728&num_registro=200900510886&data=20090828&tipo=5&formato=PDF> Acesso em: 07 jan. 2015.



Nos casos de *Curitiba, Goiânia, Itabira e Maringá*, detectou-se que a legislação atual estabelece alíquotas progressivas no tempo que, no primeiro ano, superam o dobro das alíquotas normalmente aplicadas. Esse é um fator impeditivo para a aplicação do instrumento, pois gerará questionamentos acerca de sua legalidade.

Em *Maringá*, as alíquotas ordinárias para cálculo do IPTU estão definidas em lei específica. Atualmente, a Lei Complementar nº 970, de 10 de dezembro de 2013, estabelece que: (i) para imóveis prediais as alíquotas serão de 0,30% (zero vírgula trinta por cento), 0,60% (zero vírgula sessenta por cento) e 1% (um por cento)⁷³, de acordo com as regiões de localização dos imóveis⁷⁴ e (ii) para imóveis territoriais, alíquota única de 3% (três por cento). A Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010, que regulamentou a aplicação do IPTU progressivo no tempo, definiu alíquota base de 2% (dois por cento) para aplicação no primeiro ano, bem como a fórmula para seu aumento ao longo dos 5 (cinco) anos consecutivos:

Lei Complementar 827/2010, do Município de Maringá:

Art. 6.º [...]

§ 2º. A majoração da alíquota a ser aplicada a cada ano será de 2% (dois por cento), obedecido o prazo máximo de 5 (cinco) anos, da seguinte forma:

- I – no primeiro exercício – 2% (dois por cento);
- II – no segundo exercício – 4% (quatro por cento);
- III – no terceiro exercício – 6% (seis por cento);
- IV – no quarto exercício – 8% (dois por cento);
- V – no quinto exercício – 10% (dez por cento).

Considerando as alíquotas ordinárias de IPTU de 0,3% e 0,6%, conclui-se que o valor da alíquota inicial de progressividade, estabelecido em 2% para todos os tipos de imóveis (prediais e territoriais), excede duas vezes o valor praticado no ano anterior.

As Figuras 12 e 13 reproduzem carnês emitidos pela Secretaria da Fazenda de *Maringá* para o exercício de 2014, com lançamento do IPTU, além de taxas e da Contribuição para o Custo do Serviço de Iluminação Pública (CCSIP), para imóveis com incidência de progressividade no tempo.

FIGURA 12: REPRODUÇÃO DE CARNÊ COM LANÇAMENTO DE IPTU PARA IMÓVEL COM ALÍQUOTA PROGRESSIVA DE 6% NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA - DIRETORIA TRIBUTÁRIA					
Sr(a). Contribuinte, estamos notificando Vossa Senhoria do lançamento do IPTU, Taxas e CCSIP, para o exercício de 2014, referente ao imóvel abaixo descrito, obedecendo ao disposto no Código Tributário Municipal.					
IPTU 2014		LANÇAMENTO IMPOSTO PREDIAL	CADASTRO 38	ZONA 38	QUADRA DATA
PAGAMENTO À VISTA COM DESCONTO					
CONTRIBUINTE: ENDER IMÓVEL: COMPLEMENTO: DADOS DO IMÓVEL					
TESTADA(m ²) : 100,00		IMPOSTO PREDIAL R\$ 1.007,29		1º COTA ÚNICA - 15% DE DESCONTO VENCIMENTO : 23/01/2014 VALOR (R\$) : 18.004,26	
ÁREA ÚTIL TERRENO(m ²): 23.140,00		IMPOSTO PROGRESSIVO-IPTU R\$ 20.145,70		2º COTA ÚNICA - 10% DE DESCONTO VENCIMENTO : 13/02/2014 VALOR (R\$) : 19.063,37	
ÁREA CONSTRUÍDA(m ²) : 22,35		COLETA LIXO/DEST. FINAL LIXO R\$ 19,98		PAGAMENTO PARCELADO PRIMEIRA (R\$): 1.765,06 DEMAIS (R\$) : 1.765,13	
BASE CÁLCULO: 335.761,69		COMBATE A INCENDIO R\$ 8,52		VENCIMENTO DAS PARCELAS 01 23/01/2014 02 19/02/2014 03 19/03/2014 04 19/04/2014 05 19/05/2014 06 19/06/2014 07 19/07/2014 08 19/08/2014 09 19/09/2014 10 19/10/2014 11 19/11/2014 12 19/12/2014	
ALÍQUOTA (%) : 0,30		ALÍQUOTA PROGRESSIVA(%): 6,00		VALOR TOTAL(R\$) 21.181,49	
CÓDIGO DE BAIXA: 10% 11400000000341162 1ª Parcela 11400000000341163 15% 11400000000341161					

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

73 A alíquota de 1% também incide sobre as áreas privativas edificadas e áreas de uso comum a todos os condôminos, nos casos de condomínios horizontais e sobre os imóveis que se enquadrem no artigo 10, inciso IV, alíneas "a", "b" ou "c" do Código Tributário Municipal.

74 Definidas em lista contida no Anexo V da Lei Complementar.



FIGURA 13: REPRODUÇÃO DE CARNÉ COM LANÇAMENTO DE IPTU PARA IMÓVEL COM ALÍQUOTA PROGRESSIVA DE 8% NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA - DIRETORIA TRIBUTÁRIA								
Sr(a). Contribuinte, estamos notificando Vossa Senhoria do lançamento do IPTU, Taxas e CCSIP, para o exercício de 2014, referente ao imóvel abaixo descrito, obedecendo ao disposto no Código Tributário Municipal.								
IPTU 2014 LANÇAMENTO IMPOSTO TERRITORIAL		CADASTRO 44 ZONA 44 QUADRA 000 DATA	PAGAMENTO À VISTA COM DESCONTO 1º COTA ÚNICA - 15% DE DESCONTO VENCIMENTO : 23/01/2014 VALOR (R\$) : 10.745,23					
CONTRIBUINTE: ENDER. IMÓVEL: COMPLEMENTO:							2º COTA ÚNICA - 10% DE DESCONTO VENCIMENTO : 13/02/2014 VALOR (R\$) : 11.370,91	
DADOS DO IMÓVEL TESTADA(m) : 65,00 ÁREA ÚTIL TERRENO(m ²) : 7.936,18 ÁREA CONSTRUIDA(m ²) : 0,00 BASE CÁLCULO: 113.757,20 ALÍQUOTA (%) : 3,00		TRIBUTOS CÓBRADOS IMPPOSTO TERRITORIAL R\$ 3.412,72 IMPPOSTO PROGRESSIVO-IPTU R\$ 9.100,58 ILUMINAÇÃO-CCSIP R\$ 108,97					PAGAMENTO PARCELADO PRIMEIRA (R\$) : 1.051,92 DEMAIS (R\$) : 1.051,85 VENCIMENTO DAS PARCELAS 01 23/01/2014 02 13/02/2014 03 13/03/2014 04 13/04/2014 05 13/05/2014 06 13/06/2014 07 13/07/2014 08 13/08/2014 09 13/09/2014 10 13/10/2014 11 13/11/2014 12 13/12/2014	
ALÍQUOTA PROGRESSIVA(%): 8,00		VALOR TOTAL(R\$) 12.622,27						
CÓDIGO DE BAIXA: 10% 11400000000379007		1ª Parcela 11400000000379008					15% 11400000000379006	

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

Identifica-se o lançamento de duas alíquotas de IPTU distintas: a alíquota ordinária e a alíquota progressiva⁷⁵, como se tratasse de dois impostos distintos. Observa-se, ainda, que o Município de Maringá optou por lançar as alíquotas de progressividade de forma suplementar à alíquota ordinária.

Em algumas situações, as alíquotas praticadas resultam em valores ainda maiores em relação aos limites estabelecidos pelo EC (Tabela 7).

TABELA 7: QUADRO RESUMO COM ALÍQUOTAS ORDINÁRIAS E ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS DE IPTU NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

ALÍQUOTAS BASE (Alíquota ordinária)	IMÓVEIS PREDIAIS						IMÓVEIS TERRITORIAIS	
	0,30%		0,60%		1,00%		3,00%	
ALÍQUOTAS LANÇADAS (ALÍQUOTA ORDINÁRIA + ALÍQUOTA PROGRESSIVA)	LÍMITE	EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LÍMITE	EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LÍMITE	EC
1º ano	0,60%		2,30%	1,20%		2,60%	2,00%	
2º ano	1,20%		4,30%	2,40%		4,60%	4,00%	
3º ano	2,40%		6,30%	4,80%		6,60%	8,00%	
4º ano	4,80%		8,30%	9,60%		8,60%	15,00%	
5º ano	9,60%		10,30%	15,00%		10,60%	15,00%	
							11,00%	
							15,00%	
							13,00%	

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

No caso do imóvel da Figura 12 (imóvel com alíquota ordinária de IPTU igual a 0,30%), com base nas regras do EC, a alíquota para base de cálculo do IPTU, incluindo a progressividade no tempo, deveria ter como limites: (i) no primeiro ano 0,60% ($0,30\% \times 2$); (ii) no segundo ano 1,20% ($0,60\% \times 2$); e (iii) no terceiro ano 2,40% ($1,20\% \times 2$).

⁷⁵ Para o imóvel da Figura 12, a alíquota ordinária é de 0,30% (imposto predial) e a alíquota progressiva é de 6% (terceiro ano consecutivo de IPTU progressivo no tempo). Para o imóvel da Figura 13, a alíquota ordinária é de 3,0% (imposto territorial) e a alíquota progressiva é de 8% (quarto ano consecutivo de IPTU progressivo no tempo).



2). Entretanto, a alíquota total constante no carnê, somados os percentuais das alíquotas ordinária e progressiva, atinge 6,30% no terceiro ano de incidência da progressividade.

Por outro lado, no caso do imóvel da Figura 13 (imóvel com alíquota ordinária de IPTU igual a 3%), o cálculo da progressividade no tempo atende as determinações do EC, pois, de acordo com a fórmula estabelecida pela lei específica (acréscimo de 2% ao ano), as alíquotas não ultrapassam o limite imposto pela legislação federal.

Questiona-se, no entanto, a somatória das alíquotas, uma vez que o município tem procedido como se houvesse duas alíquotas distintas, o que não atende às disposições gerais do direito tributário. A cada caso só pode haver uma alíquota incidente. Ao cobrar a alíquota ordinária e a alíquota progressiva simultaneamente, o município tributa o imóvel duas vezes, incorrendo em *bis in idem*⁷⁶. A partir do lançamento da progressividade, esta passa a ser a única alíquota incidente sobre o imóvel, porque já incorpora os valores da sanção imposta, calculada a partir da alíquota original.

Os problemas identificados na aplicação do IPTU progressivo no tempo em *Maringá* poderiam ser evitados se a legislação adotasse a previsão do Estatuto da Cidade, segundo a qual a alíquota progressiva de cada ano será o dobro daquela praticada no ano anterior.

Como exemplo de regulamentação coerente com a legislação tributária e adequada aos limites do Estatuto da Cidade, pode-se citar o caso de *São Bernardo do Campo*, cuja Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013, previu que a progressividade no tempo do IPTU será representada pela duplicação das alíquotas do imposto e o Decreto Municipal nº 19.110, de 12 de novembro de 2014 trouxe a previsão dos valores das alíquotas para cada caso, ano a ano (Tabela 8).

TABELA 8: PREVISÃO DAS ALÍQUOTAS DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

ALÍQUOTA ORIGINAL (%)	1º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	2º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	3º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	4º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	5º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	ANOS SEGUINTES (%)
0,30	0,60	1,20	2,40	4,80	9,60	9,60
0,50	1,00	2,00	4,00	8,00	15,00	15,00
0,60	1,20	2,40	4,80	9,60	15,00	15,00
0,70	1,40	2,80	5,60	11,20	15,00	15,00
0,80	1,60	3,20	6,40	12,80	15,00	15,00
0,90	1,80	3,60	7,20	14,40	15,00	15,00
1,00	2,00	4,00	8,00	15,00	15,00	15,00
1,50	3,00	6,00	12,00	15,00	15,00	15,00
1,60	3,20	6,40	12,80	15,00	15,00	15,00
2,00	4,00	8,00	15,00	15,00	15,00	15,00
2,50	5,00	10,00	15,00	15,00	15,00	15,00

Fonte: São Bernardo do Campo (2015e).

Superada a etapa de definição da alíquota aplicável em cada situação, a autoridade tributária municipal procederá ao lançamento do imposto. Importante salientar que não se trata de um novo imposto, posto que a hipótese de incidência, a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo permanecem exatamente os mesmos. A única modificação diz respeito à alíquota praticada em virtude do descumprimento da função social da propriedade urbana. Portanto, o lançamento

⁷⁶ No Direito Tributário, o *bis in idem* ocorre quando o ente federativo tributa um mesmo fato duplamente, seja mediante alíquotas adicionais previstas indevidamente ou por meio de tributos distintos. Não se confunde com o fenômeno da bitributação, que se manifesta quando dois entes federativos diferentes tributam o mesmo fato gerador.



do IPTU progressivo no tempo pode seguir os mesmos procedimentos adotados pelo órgão de finanças para os demais casos.

Por tratar-se de imposto cujo fato gerador é verificado uma única vez no ano e considerando que é comum dentre os municípios que os lançamentos ocorram nos últimos meses do exercício financeiro (novembro e dezembro), é importante que as notificações e a verificação do cumprimento das obrigações de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis notificados ocorram de forma articulada com os prazos fazendários. Por exemplo, prazos que expiram no início do ano, caso descumpridos, confeririam aos proprietários mais tempo até o lançamento da alíquota progressiva, que se dará apenas no exercício fiscal seguinte.

Em relação ao carnê para pagamento do imposto, o município deverá emitir uma única guia, pois se trata de um só imposto. Para fins de informação e visando à educação fiscal e urbanística do contribuinte, pode-se discriminar o valor do tributo com a alíquota progressiva em comparação com o valor que seria pago se incidente a alíquota ordinária. O caso de *Maringá* pode ser tomado como exemplo positivo, embora apresente as inconsistências discutidas anteriormente. A opção adotada pelo município de apresentar nos carnês as alíquotas separadamente, com destaque para a alíquota progressiva, contribui para informar o proprietário sobre a obrigação de dar uso ao imóvel.

Se, após o lançamento do IPTU progressivo no tempo, o proprietário cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, então a alíquota do imposto deve retornar ao patamar ordinário no exercício fiscal seguinte. Os valores pagos com base na alíquota com aumento não serão devolvidos ao contribuinte, pois a sanção era válida quando de sua aplicação.

Entretanto, se o proprietário apenas apresenta projeto perante o órgão municipal competente, isso não significa que deu o devido aproveitamento ao imóvel. Trata-se de obrigação acessória que pode suspender a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mas que não impede que a sanção venha a ser retomada caso não ocorra a efetiva ocupação ou utilização do imóvel dentro dos prazos legais após a aprovação do projeto. Esses casos devem estar dispostos na regulamentação administrativa, como ocorre em *São Bernardo do Campo*, a fim de que haja uniformidade nos procedimentos adotados pelo município.

Observe-se, ainda, que o proprietário pode recorrer contra o lançamento da progressividade do IPTU. Caso isso ocorra, o município deve fazer com que o recurso seja juntado ao processo administrativo do PEUC para que a análise seja devidamente instruída. Outra observação relevante é que a análise deve ser feita também pelo setor de planejamento urbano (ou pela área que coordena o PEUC) para que haja uma avaliação urbanística.

É razoável o deferimento do recurso caso tenha havido o cumprimento da obrigação imputada ao imóvel pelo PEUC. Nesse sentido, é fundamental que, antes do lançamento da progressividade, o município esteja seguro de que o imóvel, de fato, não cumpriu a obrigação. Para tanto, como visto anteriormente, um bom sistema de informações é fundamental, além de procedimentos de vistoria dos imóveis, considerando a possibilidade de construção irregular ou utilização não informada.



CONCLUSÃO

Uma nova geração de planos diretores foi produzida para atender às exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, incorporando, dentre outros, os instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade urbana. A nova ordem jurídico-urbanística representou uma oportunidade de mudança da trajetória urbana marcada pelo patrimonialismo, pela segregação socioespacial e pela degradação ambiental.

A aplicação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende de sua incorporação nos planos diretores, podendo ganhar contornos variados dependendo da correlação de forças no âmbito municipal. Essa autonomia municipal permite as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país, entretanto, joga para o nível municipal a disputa política em torno da regulamentação dos instrumentos e, conforme os rumos que ela toma, a aplicação não é efetivada.

A obrigatoriedade, por conseguinte, levou a um aumento significativo do número de planos diretores no país⁷⁷. Entretanto, na grande maioria dos casos, não se tornaram efetivas a regulamentação e implementação de instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana.

O PEUC e seus sucedâneos foram previstos na maioria dos planos diretores elaborados no período pós-Estatuto da Cidade, mas não estão sendo, de modo geral, aplicados e quando estão, muitas vezes, não o são de forma correta.

O primeiro desafio desta pesquisa foi identificar os municípios que aplicaram ou estão aplicando o instrumento e eleger os estudos de caso. Como mencionado, em que pesse as possíveis distorções geradas pela metodologia de pesquisa empregada para identificar esse universo, constatou-se que um número muito reduzido de municípios experimentou a aplicação do PEUC, e um número menor ainda aplicou o IPTU progressivo no tempo⁷⁸. Esse resultado, decorridos quase 15 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, reforça o entendimento de que a norma é fundamental, mas não suficiente.

Entretanto, tornar efetiva a aplicação dos instrumentos não é o único desafio colocado. Pouco se conhece sobre seus processos de aplicação, complexidade envolvida e sobre a eficácia desses instrumentos. Outro desafio que se apresenta é a necessidade de ampliar o conhecimento sobre a aplicação dos instrumentos. Nesse sentido, e sem a pretensão de esgotar a análise, esta pesquisa traz importantes contribuições à área.

Uma primeira questão norteadora desta pesquisa relaciona-se com o disciplinamento do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública pela legislação federal.

Avaliou-se, contudo, que esse não parece ser um fator impeditivo ou problemático para a aplicação dos instrumentos. O papel atribuído ao Estatuto da Cidade pela própria Constituição de 1988 é de norma geral, que deve orientar a execução dos referidos instrumentos, não cabendo a pormenorização. Portanto, não concerne ao EC dispor sobre cada instrumento da política urbana com excesso de detalhes, sob pena de invadir a competência dos municípios para legislar sobre o ordenamento territorial.

77 Destaca-se o importante papel da Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo”, promovida pelo Ministério das Cidades em parceria com a Caixa Econômica Federal e diversos segmentos da sociedade.

78 Ver informação no Capítulo 1.



O Estatuto da Cidade fornece as bases e os conceitos fundamentais para orientar os planos diretores e leis específicas municipais, normas mais apropriadas para regulamentar com mais densidade a matéria. E essa margem de autonomia dos municípios é crucial para que os instrumentos possam ser utilizados de forma contextualizada e coerente com as especificidades locais. Não se pode pretender que a legislação federal uniformize de maneira integral a disciplina dessas ferramentas, pois isso certamente levaria a sua inadequação em relação a um grande número de municípios, dada a diversidade das cidades brasileiras.

Entretanto, a lei federal é passível de críticas quando impõe que o PEUC deve ser conteúdo obrigatório para todos os planos diretores. Ao determinar que a legislação municipal deverá, necessariamente, prever uma área de incidência do PEUC, o Estatuto da Cidade desconsidera as hipóteses em que esse instrumento não dialoga com o contexto local, que é o caso principalmente das cidades de pequeno porte e com baixo dinamismo demográfico e econômico.

Ainda relacionado à legislação federal, ao proibir a emissão de títulos da dívida pública por parte dos municípios, a Resolução nº 29/2009 do Senado Federal impossibilita que seja levada a cabo a desapropriação-sanção. Isso faz com que o PEUC e o IPTU progressivo no tempo percam força, já que o terceiro instrumento para indução do cumprimento da função social da propriedade urbana – a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública – está inviabilizado.

Essa situação cria um impasse para os municípios que chegam ao quinto ano de aplicação do IPTU progressivo no tempo. O Estatuto da Cidade (Art. 7º, §2º) autoriza que se continue adotando a alíquota máxima mesmo após cinco anos de progressividade. Essa medida estende a sanção tributária por mais tempo, mas não assegura que o proprietário dará cumprimento à função social do seu imóvel urbano.

Uma alternativa possível para solução do impasse é a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, entretanto, tal opção afasta-se da finalidade da desapropriação-sanção, pois a indenização é calculada com base nos valores de mercado e o pagamento deve ocorrer em dinheiro. Sendo assim, as altas indenizações, além de não sancionarem os proprietários desidiosos, onerariam demasiadamente os cofres públicos.

A segunda questão que orientou esta pesquisa refere-se à regulamentação municipal do PEUC e IPTU progressivo no tempo.

Um ponto que se mostrou relevante na fase de levantamento da legislação municipal regulamentadora do PEUC foi a necessidade de haver uma lei específica para que o instrumento possa ser aplicado. Isso porque alguns municípios, a exemplo do que ocorreu em *Santo André* e *Maringá*, efetivaram as notificações sem a existência de uma lei específica, valendo-se tão somente daquilo que fora estabelecido em seus Planos Diretores.

A Constituição de 1988 (Art. 182, §4º) e o Estatuto da Cidade (Arts. 5º e 42, inciso I) apontam como papel do plano diretor apenas a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o PEUC. Assim, o plano diretor teria um papel de norma geral na medida em que deve estabelecer as bases primárias para a aplicação do instrumento. Caberia a uma lei municipal posterior, baseada no plano diretor, detalhar os casos de incidência, procedimentos, prazos para cumprimento das obrigações, dentre outros aspectos.

Entretanto, diversos municípios, ao tratarem do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública em seus planos diretores, foram além do conteúdo mínimo previsto no Estatuto da Cidade. A depender do nível de profundidade com que essa matéria foi tratada, é possível que o plano diretor seja o bastante para permitir a efetivação dos instrumentos.

Ainda assim, considerando que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade impuseram o requisito formal de lei específica, a situação mais segura para os municípios é que aprovem essas normas. Nos casos de *São Paulo* e *São Bernardo do Campo*, por exemplo, os Planos Diretores seriam suficientes para permitir a aplicação do PEUC, pois regulamentaram a matéria com densidade. Contudo, optaram por aprovar leis específicas para afastar qualquer questionamento futuro acerca da legalidade das notificações e das obrigações dela decorrentes.



As leis municipais específicas devem conter, no mínimo, os critérios para a caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, os casos de não incidência do PEUC, os prazos para cumprimento da obrigação, e as alíquotas do IPTU progressivo no tempo. Poderá, ainda, disciplinar aspectos mais específicos, como os procedimentos para aplicação dos instrumentos e as competências dos órgãos municipais.

A análise da regulamentação por parte dos municípios identificou que, na maioria dos casos, os planos diretores limitam-se a transcrever, na íntegra ou com adaptações, o texto do Estatuto da Cidade (Arts. 5º a 8º) em relação aos prazos estabelecidos para cumprimento da obrigação e atenderam à exigência de delimitar as áreas de incidência do instrumento. Entretanto, nos casos de *Curitiba, Maringá, João Pessoa e Palmas*, notou-se que a legislação municipal estabeleceu prazos inferiores àqueles definidos pelo EC. Essa circunstância cria a possibilidade de nulidade das notificações por descumprimento da legislação federal. Por isso, é fundamental que os municípios respeitem os limites mínimos traçados pelo EC em relação à apresentação de projetos e início das obras.

A legislação municipal analisada também revelou grande diversidade de critérios definidores para identificação dos imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados. Em alguns casos, a complexidade e a combinação de muitos critérios dificultou a aplicação do PEUC, pois exige do Poder Público mais esforço para delimitar o universo de imóveis notificáveis e gera mais possibilidades de questionamentos por parte dos proprietários. Em outras situações, os critérios mostraram-se inadequados diante da legislação federal, particularmente em relação aos imóveis subutilizados, que foram definidos pelo Estatuto da Cidade. Nesse aspecto, na esteira das experiências que mais avançaram, é recomendável que a legislação municipal utilize critérios simples e objetivos para a identificação dos imóveis passíveis de notificação.

No que tange ao IPTU progressivo no tempo, constatou-se que muitos municípios sequer atentaram para a necessidade de compatibilizar a lei específica desse instrumento com o restante da legislação tributária. Como principal problema decorrente da falta de integração do sistema normativo, as alíquotas progressivas no tempo podem desrespeitar os limites estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Isso ficou claro nos casos de *Curitiba, Goiânia, Itabira e Maringá*, onde, em alguns casos, as alíquotas progressivas do primeiro ano excedem o dobro das alíquotas ordinárias incidentes sobre os imóveis. Essa situação poderia ter sido evitada se os municípios utilizassem uma redação próxima ao estabelecido pelo EC, determinando que as alíquotas do IPTU progressivo corresponderão ao dobro do ano anterior.

Considerando que essa é uma ferramenta de planejamento urbano e que sua gestão deve ser conduzida pelos órgãos da área, deve-se buscar uma relação próxima com os órgãos de administração fazendária. Assim, não apenas torna possível uma melhor integração normativa, como também se aumenta a probabilidade de uma aplicação mais coordenada e eficiente do IPTU progressivo no tempo.

Alguns municípios (*São Bernardo do Campo, Santo André e São Paulo*) regulamentaram a aplicação dos instrumentos também por meio de decreto. Conteúdos como procedimentos administrativos, competências, detalhamento dos casos de não incidência, procedimentos de impugnação administrativa, além da definição da modelagem de aplicação (escalonamento no tempo e no espaço), podem constar nesse tipo de norma. O decreto, portanto, desempenha importante função para orientar a aplicação do instrumento e tornar transparentes as definições administrativas. Diante das experiências estudadas nesta pesquisa, recomenda-se que os municípios adotem essa estratégia.

A terceira questão que fundamentou esta pesquisa relaciona-se à aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo.

Quanto ao PEUC, observou-se que sua aplicação não é tarefa simples. Pelo contrário, é complexa, posto que envolve muitos procedimentos administrativos, articulação institucional, produção de informação e construção de respostas, muitas vezes, em contextos de limitada capacidade administrativa.

Cumpre enfatizar que a observância das normas e a adoção de procedimentos administrativos adequados é condição necessária para aplicação dos instrumentos. Quando não observados, podem comprometer ou anular o ato de notificação. O Município de *Palmas*, por exemplo, diante de dificuldades, falhas, irregularidades e incorreções procedimentais, optou por cancelar as 250 notificações realizadas em 2011, para promover correções necessárias e recomeçar o processo.



Dentre os inúmeros procedimentos que decorrem da aplicação do PEUC, um dos que requer muita atenção e gera insegurança para os municípios é o ato da notificação. Questões como a quem compete o ato de entrega da notificação, possibilidade e sua validade por via postal e garantia do seu recebimento pelo proprietário são temas que precisam ser debatidos.

Além disso, há dúvidas não sanadas no campo da interpretação jurídico-legal que carecem de uma clara definição em instância apropriada: as notificações, por exemplo, podem ser realizadas pelos Cartórios de Registros de Títulos e Documentos ou devem, necessariamente, ser encaminhadas por funcionários do Poder Público Municipal? Ademais, a notificação, sem contrariar o que dispõe o Estatuto da Cidade, pode ser encaminhada por via postal quando o proprietário não reside no município?

Vale ainda destacar que o planejamento da aplicação e o monitoramento são etapas fundamentais e de grande importância para a efetividade do instrumento. Planejar a aplicação do PEUC envolve diversas atividades, a saber: identificação do universo de imóveis notificáveis; priorização das notificações e escalonamento das edificações no tempo e espaço; organização institucional; elaboração do auto da notificação, contato com os cartórios para acertar os procedimentos de averbação; capacitação da equipe envolvida; organização de um sistema de monitoramento e controle. Todas essas medidas devem ser pensadas e adotadas antes do início das notificações para assegurar uma gestão mais eficiente do instrumento.

Nesse aspecto, observou-se que a fase preliminar, que deveria ser a de planejamento da aplicação, não tem recebido a devida atenção. Muitos municípios iniciam as notificações antes mesmo de ter o domínio do universo notificável e o delineamento de estratégias espaço-temporais relacionadas às diretrizes da política urbana. Também iniciam o processo sem estabelecer mecanismos de acompanhamento e controle.

De forma geral, percebeu-se que se deve dar mais importância à etapa de delimitação da área de incidência do PEUC, posto que o instrumento deve ser utilizado como mecanismo de indução do adensamento de determinadas zonas ou orientação do crescimento da malha urbana. Para tanto, é necessário definir uma estratégia espaço-temporal que dialogue com as condições de infraestrutura urbana e demandas para sua utilização. Essa estratégia deve observar a especificidade de cada município. Há casos em que se justifica delimitar várias zonas urbanas e outros em que o instrumento deve restringir-se a poucos setores.

Para a definição da área de incidência do instrumento, escolha que deve constar no plano diretor, é fundamental que sejam consideradas as características do território, a oferta de infraestrutura e as estratégias relacionadas com o adensamento, reestruturação ou expansão do tecido urbano. As restrições ambientais também devem ser consideradas, sob pena de ser estimulada a ocupação e o adensamento de áreas frágeis, podendo até mesmo constituir situações de risco.

A despeito de sua importância, essa estratégia está ausente em muitos casos. Diversos municípios não definiram uma estratégia de ordenamento territorial e também não combinaram a aplicação desse instrumento com outros, como as ZEIS, para ampliar a oferta de imóveis para provisão habitacional. Há casos de municípios em que o viés tributário precede ao foco do PEUC. Também há aqueles municípios nos quais os resultados contrariam a finalidade do instrumento, como na 2ª etapa de aplicação do PEUC em Maringá, que induziu a expansão da malha urbana.

É importante ressaltar que, assim como o PEUC, o IPTU progressivo no tempo tem a finalidade de induzir que a propriedade privada submeta-se a uma ordem pública e cumpra uma função social. A natureza do instrumento não é meramente fiscal.

Com o objetivo de prestar informações mais claras aos contribuintes, é salutar que os municípios emitam uma única guia para pagamento do IPTU, discriminando quanto seria pago se aplicada a alíquota ordinária e quanto é devido com a aplicação da alíquota progressiva.

A boa aplicação do IPTU progressivo no tempo demanda que os municípios mantenham um acompanhamento permanente dos imóveis notificados, monitorando se as obrigações decorrentes do PEUC foram atendidas nos prazos estabelecidos na legislação municipal. Caso isso não ocorra, o órgão fazendário deve ser comunicado para instituir a progressividade no exercício fiscal seguinte.



A articulação entre o setor de planejamento urbano e o setor de finanças é crucial também para que haja o devido acompanhamento dos imóveis durante a aplicação do IPTU progressivo no tempo. Caso o proprietário apresente projeto perante o órgão competente, por exemplo, esses setores precisarão manter uma eficiente comunicação para deliberar sobre a suspensão da sanção tributária.

A ausência de controle pode comprometer a eficácia dos instrumentos, permitindo, por exemplo, que na falta de um sistema de monitoramento eficiente, o proprietário venha a eximir-se da obrigação que lhe foi imputada no decorrer do processo de licenciamento.

O controle e monitoramento da aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo são fundamentais para garantir que esses cumpram sua finalidade de ordenamento do solo e combate à retenção especulativa dos imóveis. Vários municípios que já vinham aplicando o instrumento desconheciam a espacialização dos lotes notificados e não haviam estabelecido mecanismos para verificar e acompanhar de forma adequada a “reação” dos proprietários. Nesses casos, a eficácia de aplicação dos instrumentos fica comprometida.

A aplicação do instrumento não se encerra no ato da notificação. Dessa feita, é necessário realizar a gestão de sua aplicação, o que envolve um conjunto de ações como: aplicação simultânea de outros instrumentos urbanísticos; monitoramento para verificar o cumprimento da obrigação; diálogo com os proprietários; e, em alguns casos, estratégias de financiamento público e privado. Também requer o acompanhamento do comportamento do mercado imobiliário e o rebatimento da conjuntura macroeconômica sobre o espaço urbano.

Por fim, por se tratar de um instrumento de política urbana, a gestão do PEUC deve necessariamente submeter-se ao princípio da gestão democrática emanado pelo Estatuto da Cidade. Os conselhos municipais ou órgãos colegiados de política urbana devem participar da formulação da estratégia de aplicação do instrumento, acompanhar e avaliar os resultados de sua aplicação.



REFERÊNCIAS

- AKAISHI, A. G. **Planejamento e gestão habitacional em pequenos municípios brasileiros:** o caso de Água Fria no semiárido baiano. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial). Universidade Federal do ABC. Santo André, 2013.
- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Trad. Virgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ATALIBA, G. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93. São Paulo, p.233-238, jan./mar., 1990.
- BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro:** exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARROSO, L. R.; BARCELOS, A. P. de. **O começo da história:** a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRAJATO, D. **Notas sobre a aplicação do PEUC no Brasil.** Relatório de pesquisa apresentado para o Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território (PGPGT). Universidade Federal do ABC. Santo André, 2014.
- BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade urbana:** notas acerca de uma experiência. Oculum Ensaios (PUCCAMP), v. 6, p. 35-47, 2007.
- 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.
- BRUNO FILHO, F.; SOUZA, C.V.; BOSSI, W.; GAZOLA, M. **Novas perspectivas para o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC):** o caso de São Bernardo do Campo (SP). In: VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, PUC-SP. São Paulo, nov. 2013.
- BUENO, V. S. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana.** In: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (coord). *Estatuto da Cidade (comentários à lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros; SBDP, p. 89-100, 2002.
- CONSÓRCIO VIA PÚBLICA / FUPAM-LABHAB/ LOGOS ENGENHARIA. **Plano Nacional de Habitação.** Produto 03. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- CORIOLANO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. de. **Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais:** o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 5, n. 2, p. 131-145, jul./dez. 2013.
- COSTA, R. H. **Instrumentos tributários para a implementação da política urbana** (Art. 7º). In: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (coord). *Estatuto da Cidade (comentários à lei federal 10.257/2001)*. 2. ed. São Paulo: Malheiros; SBDP, 2006.



DUGUIT, L. **Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoléon.** Trad. Carlos G. Posada. 2. ed. Madrid: Francisco Beltran, 1920.

FARIA, J. R. V. **Função social e IPTU progressivo:** o avesso do avesso num desenho lógico. In: XV Encontro da ANPUR - ENANPUR, 2013, Recife. XV Enanpur - Desenvolvimento, planejamento e governança 30 anos da ANPUR, 2013.

FERNANDES, E. **Reforma Urbana e reforma jurídica no Brasil:** duas questões para reflexão. In: COSTA, G. M. MENDONÇA, J. G. Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: A/Arte, 2008.

FERREIRA, J.S.W. **O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana.** In: BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. DENALDI R, SANTA ROSA J. (Orgs.). Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: M.Cidades, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil 2010.** Belo Horizonte, 2013. Disponível em : <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>> Acesso em: 14 de novembro de 2014.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Parecer Cepam 25.523.** São Paulo: Cepam, 2006.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GROSSI, P. **História da Propriedade e Outros Ensaios.** Trad. Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HESSE, K. **A Força Normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtml>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2015.

_____. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2014.

_____. IBGE/MUNIC. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtml>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2015.

_____. **Nota Técnica – Estimativas da População dos Municípios Brasileiros com Data de Referência em 1º de Julho de 2014.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2015.

KLINK, J. **Planejamento, estratégia local e complexidade. Uma reinterpretação do legado do Projeto Eixo Tamanduatehy.** In: DENALDI, R. (org.). O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

KLINK, J.; DENALDI R. On financialization and state spatial fixes in Brasil. **A geographical and historical interpretation of the housing Program My House My Life.** Habitat International, v. 44, p.220-226, 2014.

LOUREIRO, F. E. **A Propriedade como Relação Jurídica Complexa.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACEDO, P. C. M. de. **O IPTU Progressivo e a sua Alíquota.** São Paulo: Scortecci Editora, 2006.

MARCUSE, P. **O caso contra os direitos de propriedade.** In: VALENÇA, Marcio Moraes (org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.



MARIANO JÚNIOR, R. **O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico:** a progressividade no tempo. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coord.). Direito Urbanístico e Ambiental. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 313-333.

MEDAUA, O. **Direito Administrativo Moderno.** 17. ed. versão atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MONTEIRO, V. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana** (arts. 5º e 6º). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTE-MÓR, R. L. **A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo.** In: DINIZ C.C. LEMOS M. B. (Orgs). Economia e território. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

_____. **Urbanização extensiva e novas logicas de povoamento:** um olhar ambiental. In: SANTOS, M. A. S.; SILVEIRA, M. L. (Ed). Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ROCHA, S. L. F. da. **Função Social da Propriedade Pública.** São Paulo: Malheiros, 2005.

ROYER L. O. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

SALLES, V. **Função Social da Propriedade.** In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SANTOS JÚNIOR, O. A; MONTANDON, D. T. (Org.) **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JÚNIOR, O. A. **Reforma urbana:** desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, G. M. MENDONÇA, J. G. Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: A/Arte, 2008.

SANTOS, B. de S. **O Estado, o direito e a questão urbana.** In: FALCÃO, J. de A. (org.). Invasões Urbanas: conflito de direito de propriedade. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SANTOS, C. L. dos. **Desapropriação e Política Urbana:** uma perspectiva interdisciplinar. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SÃO PAULO. Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. **Relatório de aplicação do PEUC – outubro de 2014.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2014.

_____. **Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo (2009-2014).** Versão para debate público. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2010.

SÃO PAULO; SÃO BERNARDO DO CAMPO, municípios de. **O PEUC nas capitais brasileiras. Relatório.** São Paulo, 2014.

SAULE JÚNIOR, N. **Direito Urbanístico:** vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007.

_____. **Os caminhos para o desenvolvimento da função social da propriedade pública no Brasil.** In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SOUZA, C. V; UEMURA, M. M. **Projeto Eixo Tamanduatehy:** origem e trajetória. In: DENALDI, R. (org.) O Desafio de Planejar a Cidade. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.



Legislação

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Constituição (1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Constituição (1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Constituição (1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Constituição (1967). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. **Estatuto da Cidade.** 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 02 de novembro de 2014.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 34, de 1 de julho de 2005.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005.pdf>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2015.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 69, de 14 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado:federal:resolucao:1995-12-14;69>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 78, de 1º de julho de 1998.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive



concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1998-07-01;78>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:2001-12-21;43>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 29, de 25 de setembro de 2009.** Altera dispositivos da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal, a fim de excluir dos limites para operações de crédito aquelas contratadas no âmbito do Programa de Empréstimo aos estados e ao Distrito Federal de que trata o artigo 9º da Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações.

CURITIBA. **Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre os tributos municipais, revogando as Leis nº 6.202/80, 6.457/83, 6.619/85, 7.291/88, 7.905/92, 7.983/92, Lei Complementar nº 17/97 e Lei Complementar nº 28/99. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=901&pesquisa=>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/pd_plano_diretor.php>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 74, de 16 de dezembro de 2009.** Cria incentivos fiscais para recuperação de edificações e dinamização da área de entorno do Paço Municipal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=14431&pesquisa=>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015c.

GOIÂNIA. **Lei nº 5.040, de 20 de novembro de 1975.** Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Goiânia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/download/financas/codigo_tributario_municipal.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/UserFiles/plano%20diretor%20-%20publicacao%203-12-2008.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 181, de 01 de outubro de 2008.** Dispõe sobre Solo Urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado em regulamentação ao Art. 135 da Lei 171/2007 – Plano Diretor, altera as Leis Complementares nº. 5.040/75 – Código Tributário Municipal, 171/2007 – Plano Diretor de Goiânia, e, 177/2008 – Código de Obras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lc_20081001_000000181.html>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015c.

ITABIRA. **Lei nº 3.404, 23 de dezembro de 1997.** Institui o Código Tributário Municipal. Disponível em: <<http://www.itabira.mg.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/06/1997-LEI-3404.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 4.034, de 16 de novembro de 2006.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Itabira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.itabira.cam.mg.gov.br/salvar_arquivo.aspx?cdLocal=2&arquivo=%7BB1DC1ED8-1E5E-B8D0-B465-856AC7ACAA2A%7D.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 4.240, de 11 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre as condições para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.itabira.mg.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/06/2008-LEI-4240.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015c.



JOÃO PESSOA. **Lei Complementar nº 2, de 17 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre o Código Tributário e de Rendas do Município de João Pessoa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/codigo_tributario_municipal.pdf?7313a9>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992.** Plano Diretor da cidade de João Pessoa. Disponível em: <http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13013_texto_integral>. Acesso: 09 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 54, de 23 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor do Município de João Pessoa, aprovado pela Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992, às diretrizes e instrumentos para gestão urbana instituídos pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade e cria o Conselho das Cidades. Disponível em: <<http://joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/LC-054-DE-2008-Adequacao-do-Plano-Diretor-ao-Estatuto-da-Cidade.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015c.

_____. **Lei nº 12.147, de 08 de setembro de 2011.** Institui os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de João Pessoa – IPTU Progressivo e dá outras providências. Disponível em: <http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/14972_texto_integral>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015d.

MARINGÁ. **Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006.** Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9166_texto_integral>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 677, de 28 de setembro de 2007.** Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9650_texto_integral>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10597_texto_integral>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015c.

_____. **Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010.** Regulamenta o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo, previsto na Lei Complementar nº 632/2006. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10742_texto_integral>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015d.

_____. **Lei Complementar nº 970, de 10 de dezembro de 2013.** Trata da Planta de Valores Genéricos de Edificações e de Terrenos, altera dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 733/2008, e dispõe sobre valores e alíquotas de tributos e sobre as condições para os respectivos pagamentos no exercício de 2014, do Município de Maringá. . Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11865_texto_integral>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015e.

MOSSORÓ. **Lei Complementar nº 12, 11 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.secovirn.com.br/legislacao/plano-diretor-de-mossoro.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 56, de 2 de junho de 2011.** Regulamenta e revisa dispositivos da Lei Complementar nº 012/2006 - Plano Diretor do Município de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom97.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 74, de 10 de agosto de 2012.** Regulamenta e revisa dispositivos da Lei Complementar nº 012/2006, Plano Diretor do Município de Mossoró e cria a Área Especial de Interesse Público para Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom159a.pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015c.

_____. **Lei Complementar nº 96, de 12 de dezembro de 2013.** Institui o Código Tributário do Município de Mossoró



e dá outras providências. Disponível em <www.prefeiturademossoro.com.br/2008/.../codigo_tributario_2009.doc>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015d.

PALMAS. Lei Complementar nº 107, de 30 de setembro de 2005. Dispõe sobre o Código Tributário Municipal instituindo normas de Direito Tributário no âmbito Municipal. Disponível em: <http://www.palmas.to.gov.br/media/doc/lei/15999_2700_11_11_2009_16_45_34.pdf>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015.

_____. **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/88, em seus Arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2007/15/155/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.html>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 165, de 10 de julho de 2008.** Altera a Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, na parte que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20165%20de%2010-07-2008%2015-1-8.pdf>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015c.

_____. **Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a Regulamentação e Aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório - PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, da forma que especifica. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176530>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015d.

_____. **Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013.** Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas - TO e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261379>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015e.

_____. **Decreto nº 699, de 10 de janeiro de 2014.** Regulamenta a notificação para cumprimento de condições e prazos para parcelamento, edificação e utilização compulsória prevista na Lei Complementar 195, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/84428745/dom-pmw-normal-10-01-2014-4>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015f.

_____. **Lei Complementar nº 296, de 03 de julho de 2014.** Altera a Lei Complementar 195, de 22 de dezembro de 2009 e a Lei Complementar 155, de 28 de dezembro de 2007, na parte que especifica. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=272838>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015g.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 3.999, de 29 de dezembro de 1972.** Institui o Código Tributário do Município. Disponível em: <<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=3999&tipo=1&data=29121972>> . Acesso em: 08 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004.** Institui o novo Plano Diretor do Município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André. Disponível em: <<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=8696&tipo=1&data=17122004>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015b.

_____. **Decreto nº 15.379, de 15 de maio de 2006.** Regulamenta os artigos 116 e 117 da Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=15379&tipo=6&data=15052006>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015c.

_____. **Lei nº 9.394, de 05 de janeiro de 2012.** Altera a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o Art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor. Disponível em: <



<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=9394&tipo=1&data=05012012>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015d.

SANTOS. **Lei nº 3.750, de 20 de dezembro de 1971.** Código Tributário do Município de Santos. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/sites/default/files/conteudo/ctm_2013.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 470, de 5 de fevereiro de 2003.** Cria o Programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos - Alegra Centro. Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=1459&tid=49>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010.** Cria o programa de reabilitação do uso residencial na região central histórica de Santos – “Alegra Centro - Habitação”, e dá outras providências. Disponível em <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=3104&tid=67>> Acessado em 09 de janeiro de 2015c.

_____. **Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=4657&tid=90>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015d.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 1.802, de 26 de dezembro de 1969.** Dispõe sobre o sistema tributário do município, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/codigo-tributario-sao-bernardo-do-campo-sp>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014a.

_____. **Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/plano-diretor-sao-bernardo-do-campo-sp>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014b.

_____. **Lei nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/619/6186/lei-ordinaria-n-6186-2011-dispoe-sobre-o-instrumento-do-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-instituido-pelo-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=6186>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2015a.

_____. **Decreto nº 18.437, de 16 de abril de 2013.** Regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/decree/2013/1844/18437/decree-n-18437-2013-regulamenta-a-lei-municipal-n-6186-de-27-de-dezembro-de-2011-que-dispoe-sobre-o-instrumento-do-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-instituido-pelo-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=18437>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a Progressividade no Tempo, do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana - IPTU, de imóveis notificados para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2013/633/6324/lei-ordinaria-n-6324-2013-dispoe-sobre-a-progressividade-no-tempo-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana-ipu-de-imoveis-notificados-para-o-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-da-outras-providencias?q=6324>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2015c.

_____. **Decreto nº 18.943, de 9 de junho de 2014.** Altera o Decreto Municipal nº 18.437, de 16 de abril de 2013, que regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/decree/2014/1895/18943/decree-n-18943-2014-alterra-o-decreto-municipal-n-18437-de-16-de-abril-de-2013-que-regulamenta-a-lei-municipal-n-6186-de-27-de-dezembro-de-2011-que-dispoe-sobre-o-instrumento-do-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-instituido-pelo-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=18943>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2015d.



_____. **Decreto nº 19.110, de 12 de dezembro de 2014.** Regulamenta a aplicação da progressividade de alíquota no tempo, referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, no Município de São Bernardo do Campo, nos termos da Lei Municipal nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/decreto/2014/1911/19110/decreto-n-19110-2014-regulamenta-a-aplicacao-da-progressividade-de-aliquota-no-tempo-referente-ao-imposto-predial-e-territorial-urbano-ipu-no-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-nos-termos-da-lei-municipal-n-6324-de-19-de-dezembro-de-2013-e-da-outras-providencias?q=19110>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2015e.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 15.234, de 1 de julho de 2010.** Institui, nos termos do Art. 182, Parágrafo 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=15234&a=&s=&var=0>. Acesso em: 07 de janeiro de 2015a.

_____. **Decreto nº 52.703, de 5 de outubro de 2011.** Aprova a consolidação da Legislação Tributária do Município de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=52703&a=&s=&var=0>. Acesso em: 07 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013.** Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui gratificação pela prestação de serviços de Controladoria. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=15764&a=&s=&var=0>. Acesso em: 07 de janeiro de 2015c.

_____. **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. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=16050&a=&s=&var=0>. Acesso em: 07 de janeiro de 2015d.

_____. **Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014.** Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=55638&a=&s=&var=0>. Acesso em: 07 de janeiro de 2015e.

APÊNDICE

I



REGULAMENTAÇÃO DO PEUC,
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO
E DESAPROPRIAÇÃO COM
PAGAMENTO MEDIANTE TÍTULOS
DA DÍVIDA PÚBLICA
PELOS MUNICÍPIOS



1. CURITIBA

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Curitiba/PR	Região: Sul	
Tipologia PlanHab: B – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul		
População (2010): 1.751.907 População (est. 2014): 1.864.416	Área (Km²): 435,036	Densidade (hab./Km²): 4.027,04
Domicílios particulares ocupados (2010): 576.211		Domicílios particulares não ocupados (2010): 58.327
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 46.806		População residente em aglomerados subnormais (2010): 162.679

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004
Revisão do Plano Diretor: Em curso
Lei Específica: Não foi identificada lei específica sobre PEUC. 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 – trata do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo)
Código Tributário: Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001
Regulamentação Administrativa: Não identificada



1.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate à especulação imobiliária está timidamente presente nas diretrizes da Política Urbana.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Diretrizes gerais da Política Urbana Plano Diretor - Art. 7º, X	X - evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

1.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Art. 51. Nos termos fixados em lei específica, o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicar os mecanismos previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, de:

- I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - imposto predial e territorial progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

1.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores apenas para os imóveis não edificados e subutilizados, atendendo parcialmente ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades.

OBS: Em relação aos imóveis não edificados, entretanto, verifica-se conflito entre a definição do Plano Diretor e aquela do Código Tributário Municipal.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
<p>Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 52, §1º Código Tributário Municipal – Art. 42</p>	<p>Considera-se não edificado o lote ou gleba onde o coeficiente de aproveitamento é igual a zero.</p> <p>Não se considera edificado o imóvel cujo valor da construção não alcance a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno, à exceção daquele de:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - uso próprio, exclusivamente residencial, cujo terreno, nos termos da legislação específica, não seja divisível; II - uso residencial, cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento não inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente máximo previsto na legislação de uso do solo; III - uso residencial associado à produção de hortifrutigranjeiros, cuja área destinada a este fim, não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno; IV - uso não residencial vinculado ao alvará de funcionamento, cuja área destinada a este fim não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno. <p>Parágrafo único. Também não se considera edificado, o imóvel com construção paralisada, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza.</p>
<p>Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 52, §2º</p>	<p>Considera-se subutilizado, o lote ou gleba edificados, nas seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) situados em eixos estruturais e de adensamento, áreas com predominância de ocupação residencial e áreas de ocupação mista que contenham edificação cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente de aproveitamento previsto na legislação de uso e ocupação do solo; b) situados em áreas com destinação específica e que contenham edificação de uso não residencial, cuja área destinada ao desenvolvimento da atividade seja inferior a 1/3 (um terço) da área do terreno, aí compreendidas áreas edificadas e não edificadas necessárias à complementação da atividade; c) imóveis com edificações paralisadas ou em ruínas situados em qualquer área.
<p>Solo urbano não utilizado Não definido no Plano Diretor. Remete a Lei específica. A LC 74/2009 também não traz a definição.</p>	-

1.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

Segundo o art. 11 do Plano Diretor, todo o território do Município constitui Área Urbana, que se subdivide em eixos e áreas, conforme tabela a seguir:



MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 11)	ZONAS (PLANO DIRETOR – ART. 11)
Área Urbana	I - eixos estruturantes – principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional e como corredores de ocupação mista de alta densidade, tendo como suporte os sistemas de circulação e de transporte; II - eixos de adensamento – eixos de crescimento complementares da estruturação urbana, de ocupação mista e de média-alta densidade; III – áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade – onde deve se promover, prioritariamente, a ocupação residencial, com alta, média e baixa densidades, de acordo com o suporte natural, infra-estrutura implantada e proximidade dos eixos estruturais e de adensamento; IV – áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade – onde se deve promover ocupação mista, residencial, comercial e de serviços, de alta, média e baixa densidade de acordo com o suporte natural e infra-estrutura implantada; V – áreas com destinação específica – aquelas cuja ordenação de uso e ocupação do solo se caracteriza pela existência ou previsão de instalações destinadas a grandes usos institucionais, industriais, comerciais e de serviços, que por seu porte ou natureza exijam confinamento em áreas próprias; VI – áreas de proteção ambiental – aquelas de propriedade pública ou privada, onde se impõe restrição ao uso do solo visando à proteção dos aspectos naturais, tais como: corpos d’água, vegetação ou qualquer outro bem de valor ambiental.

Na caracterização das zonas, não há nenhuma referência à existência de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. Apesar disso, **o art. 52 do Plano Diretor estabelece que são passíveis de notificação todos os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados situados na área urbana.** Assim, a princípio, o PEUC pode ser aplicado em todo o território do município.

Entretanto, a Lei Complementar nº 74/2009 restringiu a aplicação do instrumento apenas à área do entorno do Paço Municipal, um pequeno perímetro do centro da cidade.

1.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor prevê situações excepcionais que afastam a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a saber:

Plano Diretor

Art. 52 São áreas passíveis de parcelamento e edificação compulsórios, e de aplicação dos demais mecanismos previstos no “caput” do artigo anterior, incisos II e III, mediante notificação do Poder Executivo e nos termos dos arts. 5º à 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, situados na área urbana, **excetuando-se:**

I - imóveis integrantes das Áreas de Proteção Ambiental;



II - áreas de Parques de Conservação, de Lazer e Lineares, de Bosques de Lazer e de Conservação, de Reservas Biológicas e as Unidades de Conservação Específicas;

III - imóveis com Bosques Nativos Relevantes, onde o índice de cobertura florestal seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel;

IV - imóveis com Áreas de Preservação Permanente, conforme o estabelecido no Código Florestal Brasileiro, onde o índice de comprometimento dessas áreas seja igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel.

[...]

§ 3º. Conforme determinado em legislação específica, são exceções ao indicado no parágrafo anterior: os imóveis que necessitem de áreas construídas menores para o desenvolvimento de atividades econômicas e os imóveis com exploração de produtos hortifrutigranjeiros vinculados a programas municipais de abastecimento alimentar, devidamente registrados nos órgãos competentes.

§ 4º. Imóveis com Bosques Nativos Relevantes ou Áreas de Preservação Permanente estabelecidas no Código Florestal Brasileiro, onde o índice de comprometimento dessas áreas seja inferior a 50% (cinquenta por cento), mas que incidam outras limitações administrativas que prejudiquem sua adequada ocupação, nos termos da Lei de Zoneamento e Uso do Solo, também poderão ser excetuados no previsto no “caput” deste artigo.

Por sua vez, o Código Tributário do Município exclui outros casos:

Art. 42 Não se considera edificado o imóvel cujo valor da construção não alcance a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno, à exceção daquele de:

I - uso próprio, exclusivamente residencial, cujo terreno, nos termos da legislação específica, não seja divisível;

II - uso residencial, cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento não inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente máximo previsto na legislação de uso do solo;

III - uso residencial associado à produção de hortifrutigranjeiros, cuja área destinada a este fim, não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno;

IV - uso não residencial vinculado ao alvará de funcionamento, cuja área destinada a este fim não seja inferior a 2/3 (dois terços) da área do terreno.

Parágrafo único. Também não se considera edificado, o imóvel com construção paralisada, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza.

1.6 Procedimento de notificação do PEUC

1.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.

1.6.2 Formas de notificação

Não foram previstas no Plano Diretor.

Já a Lei Complementar nº 74/2009 reproduziu sem inovação o teor do art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade.



Lei Complementar nº 74/2009

Art. 13. [...]

§ 1º. A notificação far-se-á:

I. Por funcionário do órgão competente do Executivo, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;

II. Por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

1.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não foram previstos no Plano Diretor nem em lei específica.

1.7 Prazos para implementação da obrigação

Os prazos não foram previstos no Plano Diretor, mas sim pela Lei Complementar nº 74/2009.

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação LC nº 74/2009 – Art. 13, §2º, I	Até 1 ano após o recebimento da notificação para protocolar e aprovar o projeto, podendo ser renovado por igual período desde que justificado.
Início do parcelamento ou das obras LC nº 74/2009 – Art. 13, §2º, II	Até 180 dias após a aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras LC nº 74/2009 – Art. 13, §2º, III	Após aprovação do projeto, conforme cronograma apresentado ao órgão municipal competente, limitado a três exercícios.
Ocupação dos imóveis não utilizados Não previsto no Plano Diretor nem na Lei Complementar	-

OBS: Os prazos são inferiores ao mínimo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

1.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

Não foi prevista no Plano Diretor nem em lei específica.

1.9 IPTU progressivo no tempo

Previsto genericamente no Plano Diretor e disciplinado pela Lei Complementar nº 74/2009.



1.9.1 Alíquotas

As alíquotas do IPTU Progressivo foram previstas pela Lei Complementar nº 74/2009 da seguinte forma:

Lei Complementar nº 74/2009

Art. 13 [...]

§3º [...]

I- Primeiro ano: 5% (cinco por cento);

II – Segundo ano: 7% (sete por cento);

III – Terceiro ano: 9% (nove por cento)

IV – Quarto ano: 11% (onze por cento)

V – Quinto ano e seguintes: 15% (quinze por cento)

OBS: O Código Tributário do Município (LC 40/2001) determina as alíquotas ordinárias do IPTU, sendo que as alíquotas variam conforme o valor venal: a) no caso de imóveis residenciais, de 0,20% a 1,10%; b) no caso de imóveis não residenciais, de 0,35% a 1,80%; c) no caso de imóveis territoriais, de 1,00% a 3,00%.

A aplicação de alíquota de 5% (cinco por cento) no primeiro ano do IPTU Progressivo só estaria adequada em poucos casos, em razão do limite estabelecido pelo Estatuto da Cidade que impede que haja variação superior ao dobro da alíquota do ano anterior.

1.9.2. Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.

1.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Previsto genericamente no Plano Diretor, sem detalhamento (art. 53).

Plano Diretor

Art. 53. A instituição de critérios para as edificações não utilizadas, para as quais os respectivos proprietários serão notificados a dar melhor aproveitamento, sob pena de sujeitar-se ao imposto predial progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, será objeto de lei específica.

1.10.1. Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.



2. GOIÂNIA

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Goiânia/GO	Região: Centro-Oeste	
Tipologia PlanHab: B – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul		
População (2010): 1.302.001 População (est. 2014): 1.412.364	Área (Km²): 732,802	Densidade (hab./Km²): 1.776,74
Domicílios particulares ocupados (2010): 423.297	Domicílios particulares não ocupados (2010): 59.495	
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 1.066		População residente em aglomerados subnormais (2010): 3.495

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007
Revisão do Plano Diretor: Não identificado
Lei Específica (PEUC): Lei Complementar nº 181, de 01 de outubro de 2008
Código Tributário: Lei nº 5.040, de 20 de novembro de 1975
Regulamentação Administrativa: Não identificada



2.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate aos usos especulativos de imóveis urbanos não aparece em nenhum objetivo ou diretriz do Plano Diretor.

2.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 135. O Poder Executivo, na forma da Lei Federal nº 10.257/91 – Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município de Goiânia, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

- I – Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II – Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;
- III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

2.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor **não estabelece** os critérios definidores de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, remetendo a matéria para lei específica (**art. 135, § único**), deixando de atender ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades.

No Plano Diretor, há apenas a previsão de “**vazios urbanos**” pelo parágrafo único do art. 110:

Plano Diretor

Art. 110 [...]

Parágrafo único. Entende-se por vazios urbanos os imóveis não parcelados, subutilizados ou não utilizados integrantes do tecido urbano, desde que servido por infraestrutura e acesso direto por via pública, nos termos de regulamento específico, conforme a FIG. 6 – Vazios Urbanos, constante desta Lei.

As definições foram previstas na Lei Complementar nº 181/2008, que regulamenta o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
<p>Solo urbano não edificado (vazio)</p> <p>LC 181/2008 – Arts. 2º, 5º e 6º</p>	<p>Art. 2º Para efeito desta Lei entende-se por solo urbano não edificado os imóveis, parcelados ou não, que não receberam edificação.</p> <p>Art. 5º Entende-se por Vazio Urbano os imóveis não parcelados, como glebas, quinhões e áreas, situados na Macrozona Construída, com acesso por via pública consolidada e servido por no mínimo três dos seguintes melhoramentos:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Transporte Coletivo, num raio de até 500 metros;b) Rede de Energia Elétrica;c) Rede de Água Tratada;d) Escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado;e) Rede de Esgoto;f) Via Pavimentada;g) Coleta de Lixo;h) Posto de Saúde num raio de 500 m.;i) Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;j) Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar. <p>Art. 6º Entende-se por Lote Vago os imóveis parcelados, como lotes individualizados, grupamento de lotes, quadras inteiras e chácaras, com acesso por via pública consolidada e servida por no mínimo três dos seguintes melhoramentos:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Transporte Coletivo, num raio de até 500 metros;b) Rede de Energia Elétrica;c) Rede de Água Tratada;d) Escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado;e) Rede de Esgoto;f) Via Pavimentada;g) Coleta de Lixo;h) Posto de Saúde num raio de 500 m.;i) Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;j) Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar.
<p>Solo urbano subutilizado</p> <p>LC 181/2008 – Arts. 3º</p>	<p>Art. 3º Para efeito desta Lei entende-se por imóvel subutilizado, aquele que, em sendo legalmente permitido, o proprietário não der o devido aproveitamento:</p> <p>I – para fins residenciais entende-se por devido aproveitamento o imóvel cujo valor da construção existente for superior a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno;</p> <p>II – para fins não residenciais entende-se por devido aproveitamento, o imóvel que recebe usos devidamente licenciados e regulamentados, com utilização mínima de 80% (oitenta por cento) de sua área.</p> <p>Parágrafo único. O solo urbano localizado na Macrozona Construída e inserido nos Grupos I e II, constantes dos Anexos I e II, com exploração de atividade econômica de caráter rural, não licenciado, será considerado imóvel subutilizado.</p>
<p>Solo urbano não utilizado</p> <p>LC 181/2008 – Arts. 4º, 7º e 8º</p>	<p>Art. 4º Entende-se por imóvel não utilizado aquele que não detém a função de moradia, trabalho, lazer, circulação, econômica e ambiental, nos termos do estabelecido pela Lei Complementar n.º 171/2007 – Plano Diretor de Goiânia e legislação correlata.</p> <p>Art. 7º Entende-se por imóvel abandonado, caracterizado como não utilizado, aquele edificado ou em edificação integrante do Grupo I – Grupamento de Parcelamentos – Anexo I, desta Lei, bem como aquele edificado ou em edificação nas glebas contíguas aos parcelamentos constantes deste grupo, cuja cessação das atividades tenha excedido a 02 (dois) anos.</p> <p>Art. 8º Entende-se, ainda, por imóvel abandonado, caracterizado como não utilizado, aquele edificado ou em edificação, integrante do Grupo II – Grupamento de Parcelamentos – Anexo II, desta Lei, bem como aquele edificado ou em edificação nas glebas contíguas aos parcelamentos constantes deste grupo, cuja cessação das atividades tenha excedido a 05 (cinco) anos.</p>



OBS 1: A lei específica cria subcategorias não previstas no Estatuto da Cidade (vazio urbano, lote vago, imóvel abandonado), o que torna a aplicação do instrumento mais difícil devido à diversidade de definições.

OBS 2: No caso dos imóveis subutilizados residenciais, a lei utiliza o critério do valor da construção, excluindo do conceito os casos em que o valor da construção existente for superior a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno.

2.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o território do Município de Goiânia em oito macrozonas, sendo apenas uma urbana:

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 77)	ZONAS (PLANO DIRETOR – ART. 110)
Macrozona Construída Coincidente com os limites do Perímetro Urbano.	I – Áreas Adensáveis, para as quais serão incentivadas as maiores densidades habitacionais e de atividades econômicas, sustentadas pela rede viária e de transporte, subdividindo-se em duas naturezas: a) aquelas áreas de maior adensamento, ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Exclusivos e nas áreas caracterizadas como vazios urbanos; b) aquelas áreas de médio adensamento, ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Preferenciais. II – Áreas de Desaceleração de Densidades, para as quais serão dirigidas ações de controle e redução do atual processo de densificação urbana; III – Áreas de Adensamento Básico, correspondente às áreas de baixa densidade, para as quais será admitida a duplicação dos atuais padrões de densidade, visando a correlação das funções urbanas em menores distâncias e a otimização dos benefícios sociais instalados, estando sujeita ao controle de densidades resultante da relação do número de economias por fração ideal de terreno; IV – Áreas de Restrição à Ocupação, para as quais serão estabelecidas normas de restrição parcial ou absoluta à ocupação urbana.
Macrozona Rural do Barreiro Constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego Barreiro, situada a sudeste do território.	-
Macrozona Rural do Lajeado Constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego Lajeado, situada a leste do território.	-
Macrozona Rural do João Leite Constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Ribeirão João Leite, situada a norte do território.	-
Macrozona Rural do Capivara Constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego Capivara, situada a norte do território.	-



Macrozona Rural do São Domingos Constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego São Domingos, situada a noroeste do território.	-
Macrozona Rural do Alto Anicuns Situada a oeste e constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Ribeirão Anicuns.	-
Macrozona Rural do Alto Dourados Constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Ribeirão Dourados, situada a sudoeste do território.	-

O Plano Diretor prevê que, da Macrozona Construída, fazem parte das Áreas Adensáveis também as Áreas de Interesse Social – AEIS, que são exclusivamente destinadas à população de baixa renda (art. 112, II).

Em relação à aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Plano Diretor dispõe que:

Plano Diretor

Art. 136. Os proprietários de áreas integrantes da Macrozona Construída dotadas de infraestrutura básica, equipamentos comunitários ou melhoramentos, sujeitar-se-ão a atuação urbanística especial, com a finalidade de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Art. 137. A representação cartográfica com elementos que possibilitam a identificação dos imóveis, sobre os quais se aplicará o que se refere no caput deste artigo, está contida nas na FIG. 6 – Vazios Urbanos e Mapas dos Lotes Vagos, integrantes desta Lei e do Relatório que a compõe.

2.5 Casos de não incidência do PEUC

Não foram previstas no Plano Diretor.

Em relação aos imóveis abandonados, a Lei Complementar nº 181/2008 exclui da aplicação do PEUC **os imóveis caracterizados como unidades condominiais, e unidades com regime cooperativo e/ou associativo de gestão própria** (arts. 7º e 8º, §§ únicos).

No caso de **imóveis subutilizados**, ficam excluídos os casos em que:

Art. 3º [...]

I – Para fins residenciais entende-se por devido aproveitamento o imóvel cujo valor da construção existente for superior a 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno;

II – Para fins não residenciais entende-se por devido aproveitamento, o imóvel que recebe usos deviamente licenciados e regulamentados, com utilização mínima de 80% (oitenta por cento) de sua área.



A Lei também estabelece que os **imóveis com ocupação de caráter ambiental**, regularmente licenciada, integrantes do Grupo I e II, não serão considerados solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado, devendo ser renovada sua licença a cada quatro anos e cujos critérios serão regulamentados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal (art. 13).

2.6 Procedimento de notificação do PEUC

2.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

Já a Lei Complementar nº 181/2008 determina que as notificações serão realizadas pelo **órgão municipal de finanças** (art. 16, §1º).

2.6.2 Formas de notificação

Não foram previstas no Plano Diretor, mas sim pela Lei Complementar nº 181/2008.

Art. 16. Decorridos os prazos previstos no caput do artigo anterior, segundo o escalonamento estabelecido e não tendo sido efetivado os procedimentos previstos, deverá o Poder Público Municipal no prazo de até 12 (doze) meses:

I - identificar o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado caracterizado pelos vazios urbanos, lotes vagos e imóveis abandonados existentes na Macrozona Construída;

II - notificar os seus respectivos proprietários, titulares do domínio útil ou detentor da posse, quando for o caso, a promoverem o adequado aproveitamento desses bens imóveis, sob pena de aplicação das penalidades previstas no art. 135, da Lei Complementar 171/2007 - Plano Diretor de Goiânia.

2.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

O art. 15 da Lei Complementar nº 181/2008 estabelece áreas prioritárias, conforme especificado no item 7, a seguir.

2.7 Prazos para implementação da obrigação

Não foram previstos no Plano Diretor, descumprindo o art. 3º, VI, da Resolução 34/2005 do ConCidades.

OBS: A Lei Complementar nº 181/2008 inova, estabelecendo prazos para que os proprietários promovam o devido aproveitamento dos imóveis **antes mesmo da notificação**. Essa medida retarda a aplicação do PEUC.

Art. 15. O proprietário do solo urbano não parcelado, não edificado, subutilizado ou não utilizado, deverá promover obrigatoriamente seu adequado aproveitamento, segundo o seguinte escalonamento:



I – Dois anos, contados a partir da publicação desta Lei, para:

a) os Vazios Urbanos integrantes e lindeiros aos parcelamentos que constituem o Grupo I - Grupamento dos Parcelamentos, listados no Anexo I, desta Lei;

b) os Lotes Vagos e imóveis abandonados contidos nos parcelamentos integrantes do Grupo I - Grupamento dos Parcelamentos, listados no Anexo I, desta Lei.

II – quatro anos, contados a partir da publicação desta Lei, para:

a) os Vazios Urbanos integrantes e lindeiros aos parcelamentos que constituem o Grupo II - Grupamento dos Parcelamentos, listados no Anexo II, desta Lei;

b) os Lotes Vagos e imóveis abandonados contidos nos parcelamentos integrantes do Grupo II - Grupamento dos Parcelamentos, listados no Anexo II, desta Lei.

Parágrafo único. Os demais Vazios Urbanos, Lotes Vagos e imóveis abandonados, integrantes ou contíguos aos parcelamentos não listados nos Anexos I e II, desta Lei, serão objeto de avaliação, no prazo máximo de 3 (três) anos, no que se refere à necessidade de obrigatoriedade de seu adequado aproveitamento.

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação LC181/2008 – Art. 17, I	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras LC181/2008 – Art. 17, II	Até 2 anos após a emissão do alvará de construção.
Conclusão do parcelamento ou das obras	Não foi previsto.
Ocupação dos imóveis não utilizados	Não foi previsto.

2.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

Não previsto no Plano Diretor nem na Lei Complementar nº 181/2008.

2.9 IPTU progressivo no tempo

O art. 18 da Lei Complementar nº 181/2008 reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade, mas acrescenta as alíquotas que deverão ser aplicadas a cada ano.

2.9.1. Alíquotas

As alíquotas do IPTU progressivo não foram previstas no Plano Diretor, sendo remetidas para **legislação específica**.



Lei Complementar nº 181/2008

Art. 18 Vencidos os prazos estabelecidos nesta Lei, desde que precedidas das devidas notificações, sem que as providências tenham sido adotadas, o poder público aplicará o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, obedecidos aos critérios da Lei Federal n.º 10.257, de 10/07/2001 – Estatuto da Cidade, com a aplicação, das seguintes alíquotas progressivas sobre as alíquotas básicas do Imposto Territorial Urbano – ITU – e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – do Código Tributário Municipal:

- I – primeiro ano – acrescenta-se mais 2% (dois por cento) sobre alíquota do ano anterior;
- II – segundo ano – mais 2% (dois por cento) acrescido da alíquota do ano anterior;
- III – terceiro ano – mais 2% (dois por cento) acrescido da alíquota do ano anterior;
- IV – quarto ano – mais 2% (dois por cento) acrescido da alíquota do ano anterior;
- V – quinto ano e seguintes – aplica-se a alíquota de 15% (quinze por cento).

OBS: O Código Tributário do Município de Goiânia (Lei nº 5.040/1975) estabelece alíquotas ordinárias para o IPTU que, no caso de imóveis subutilizados (edificados de uso residencial e uso não residencial), inviabiliza a aplicação das alíquotas progressivas.

Art. 17 [...]

§ 1º. Alíquotas diferentes, de acordo com a localização e o uso do imóvel são:

I – imóveis edificados de uso residencial:

- a) localizados na 1ª Zona Fiscal: 0,55% (cinquenta e cinco centésimos por cento);
- b) localizados na 2ª Zona Fiscal: 0,50% (cinquenta centésimos por cento);
- c) localizados na 3ª Zona Fiscal: 0,36% (trinta e seis centésimos por cento);
- d) localizados na 4ª Zona Fiscal: 0,20% (vinte centésimos por cento).

II – imóveis edificados de uso não residencial:

- a) localizados na 1ª Zona Fiscal: 1,00% (um por cento);
- b) localizados na 2ª Zona Fiscal: 0,80% (oitenta centésimos por cento);
- c) localizados na 3ª Zona Fiscal: 0,70% (setenta centésimos por cento);
- d) localizados na 4ª Zona Fiscal: 0,50% (cinquenta centésimos por cento).

III – imóveis vagos ou não edificados:

- a) localizados na 1ª Zona Fiscal: 4% (quatro por cento);
- b) localizados na 2ª Zona Fiscal: 3% (três por cento);
- c) localizados na 3ª Zona Fiscal: 2% (dois por cento);
- d) localizados na 4ª Zona Fiscal: 1% (um por cento).

2.9.2 Competências

Não estão presentes no Plano Diretor nem na LC 181/2008.



2.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

O Plano Diretor e a Lei Complementar nº 181/2008 chegam a prever o instrumento apenas genericamente, sem nem mesmo reproduzir a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

Lei Complementar nº 181/2008

Art. 19. Faculta-se ao Município a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, após 05 (cinco) anos de cobrança do ITU ou IPTU progressivo no tempo, no caso do proprietário deixar de cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, cujos procedimentos serão regulamentados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

2.10.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem na Lei Complementar nº 181/2008



3. ITABIRA

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Itabira/MG	Região: Sudeste	
Tipologia PlanHab: D – Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul		
População (2010): 109.783 População (est. 2014): 116.745	Área (Km²): 1.253,704	Densidade (hab./Km²): 87,57
Domicílios particulares ocupados (2010): 31.737		Domicílios particulares não ocupados (2010): 4.963
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 1.043		População residente em aglomerados subnormais (2010): 3.931

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 4.034, de 16 de novembro de 2006
Revisão do Plano Diretor: Não identificado
Lei Específica (PEUC): Lei nº 4.240, de 11 de dezembro de 2008
Código Tributário: Lei nº 3.404, de 23 de dezembro de 1997
Regulamentação Administrativa: Não identificada



3.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate aos usos especulativos de imóveis urbanos que resultem em sua subutilização ou não utilização **não está previsto nos objetivos e diretrizes do Plano Diretor**.

3.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 6º. São instrumentos de implementação e administração das diretrizes do PDDSMI, incentivando ou desestimulando usos e atividades e definindo investimentos, de acordo com esta Lei e com o estabelecido no Estatuto da Cidade:

[...]

g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento de títulos;

3.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, atendendo ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 9º, §1º	Considera-se solo urbano não edificado terrenos e glebas com área superior a 360m² (trezentos e sessenta metros quadrados), situados no interior do perímetro urbano da sede municipal, onde o Coeficiente de Aproveitamento (CA) seja igual a zero.
Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 9º, §2º	Considera-se solo urbano subutilizado terrenos e glebas onde o CA seja menor que 0,10 (dez centésimos), exceto as áreas de proteção ambiental.
Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 9º, §3º	Considera-se solo urbano não utilizado edificações na sede municipal que tenham 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos , ressalvados casos jurídicos ou judiciais.

OBS: A Lei 4.240/2008 estabelece uma única definição para imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, divergindo do que determina o Plano Diretor.

**Lei 4.240/2008**

Art. 2º [...]

§ 1º Considera-se subutilizado, não utilizado ou não edificado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente.

3.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o território do Município de Itabira em duas Macrozonas, quais sejam, a Zona Urbana e a Zona Rural. Cada uma delas, por sua vez, é subdividida em zonas, conforme tabela a seguir:

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 77)	ZONAS (PLANO DIRETOR – ART. 110)
Zona Rural	I – Zonas de Preservação (ZPE); II – Zonas de Recuperação (ZRC); III – Zonas de Produção Urbano-industrial (ZPU); IV – Zonas de Produção Rural (ZPR).
Zona Urbana	I – Zona Central (ZCE) ; II – Zona de Estruturação Urbana (ZET); III – Zona de Adensamento (ZAD); IV – Zona Residencial (ZRE); V – Zona de Amortecimento (ZAM); VI – Zona de Adensamento Restrito (ZAR); VII – Zona Industrial (ZID); VIII – Zona de Expansão Urbana (ZEU).

Das zonas situadas no perímetro urbano, pelas condições de infraestrutura e relevo, são mais propícias à ocupação a ZCE, a ZET, a ZAD e a ZRE.

Não há referências a imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados nas definições das zonas pelo Plano Diretor.

O Plano Diretor prevê também zonas especiais, sendo:

AIS (PLANO DIRETOR - ART. 42)	ZONAS (PLANO DIRETOR – ART. 110)
Áreas de Interesse Social – AIS (correspondem às áreas destinadas à manutenção e à instalação de moradias de interesse social, com programas de regularização urbanística e fundiária).	I – AIS I: áreas destinadas à instalação de parcelamentos ou ocupação de interesse social; II – AIS II: áreas onde se faz necessária a regularização e/ou a recuperação ou remanejamento de assentamentos humanos de interesse social.



Em relação à aplicação do PEUC, o art. 9º, § 4º, do Plano Diretor, determina que deve ocorrer nas seguintes áreas:

1. A edificação da Rua Dr. Sizenando de Barros, esquina com rua Guarda-Mór Custódio (conhecida como Central Shopping);
2. O terreno pertencente à família Rosa no Bairro São Cristóvão (área invadida atrás do cemitério);
3. Todos os terrenos e edificações localizados na Zona de Adensamento (ZAD).

O mesmo dispositivo abre também a possibilidade de outros imóveis serem submetidos ao instrumento, desde que definidas a partir da identificação de demanda específica, mediante análise da dinâmica urbana e sua evolução, considerando as diretrizes do planejamento municipal, com apreciação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), assim como os critérios de subutilização ou não utilização.

3.5 Casos de não incidência do PEUC

O PEUC não se aplica às **áreas de proteção ambiental** (Plano Diretor - art. 9º, §2º).

3.6 Procedimento de notificação do PEUC

3.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.

3.6.2. Formas de notificação

Não foram previstas no Plano Diretor.

Já a Lei nº 4.240/2008 estabelece o seguinte procedimento:

Art. 3º. Os imóveis nas condições a que se refere o art. 2º serão identificados e seus proprietários notificados, com a devida averbação junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

[...]

§ 4º Quando frustrada por três vezes, a tentativa de notificação, haverá notificação por Edital.

3.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Ao identificar as áreas passíveis de aplicação do instrumento, o Plano Diretor apontou imóveis específicos no seu art. 9º, §4º, mas não especificou critérios de priorização de outras áreas.



3.7 Prazos para implementação da obrigação

Os prazos não foram previstos no Plano Diretor, que remete a matéria para lei específica.

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Lei nº 4.240/2008 – Art. 3º, §1º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras Lei nº 4.240/2008 – Art. 3º, §2º	Até 2 anos após a aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras	Não há previsão.
Ocupação dos imóveis não utilizados Lei nº 4.240/2008 – Art. 3º, §3º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.

3.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

Não há previsão no Plano Diretor ou em lei específica.

3.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu Art. 10, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 10. Em caso de descumprimento do previsto no artigo anterior, o Município poderá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em Lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º Fica vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

3.9.1. Alíquotas

As alíquotas do IPTU progressivo não foram previstas no Plano Diretor.

A matéria foi regulamentada pela Lei nº 4.240/2008, que estabeleceu em seu art. 5º que:



§ 1º A alíquota a ser aplicada a cada ano é fixada da seguinte forma:

I – em se tratando de imóvel edificado residencial:

- a) no primeiro ano, uma alíquota de 1,0% (um por cento) do valor venal do imóvel;
- b) no segundo ano, uma alíquota de 2,0% (dois por cento) do valor venal do imóvel;
- c) no terceiro ano, uma alíquota de 4,0% (quatro por cento) do valor venal do imóvel;
- d) no quarto ano, uma alíquota de 8,0% (oito por cento) do valor venal do imóvel;
- e) no quinto ano, uma alíquota de 15,0% (quinze por cento) do valor venal do imóvel;

II – em se tratando de imóveis edificados não residenciais:

- a) no primeiro ano, uma alíquota de 1,5% (um e meio por cento) do valor venal do imóvel;
- b) no segundo ano, uma alíquota de 3,0% (três por cento) do valor venal do imóvel;
- c) no terceiro ano, uma alíquota de 6,0% (seis por cento) do valor venal do imóvel;
- d) no quarto ano, uma alíquota de 12,0% (doze por cento) do valor venal do imóvel;
- e) no quinto ano, uma alíquota de 15,0% (quinze por cento) do valor venal do imóvel;

III – em se tratando de terrenos não edificados:

- a) no primeiro ano, uma alíquota de 2,0% (dois por cento) do valor venal do imóvel;
- b) no segundo ano, uma alíquota de 4,0% (quatro por cento) do valor venal do imóvel;
- c) no terceiro ano, uma alíquota de 7,0% (sete por cento) do valor venal do imóvel;
- d) no quarto ano, uma alíquota de 14,0% (quatorze por cento) do valor venal do imóvel;
- e) no quinto ano, uma alíquota de 15,0% (quinze por cento) do valor venal do imóvel.

OBS: O Código Tributário do Município de Itabira (Lei nº 3.404/1997) prevê alíquotas ordinárias para o IPTU nas mesmas categorias de imóveis previstas pelo Plano Diretor.

Artigo 44 - O Imposto Predial e Territorial Urbano observará o princípio da capacidade contributiva. As alíquotas serão progressivas em função dessa capacidade e do cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana. As alíquotas a serem aplicadas sobre o valor venal serão de:

I - em se tratando de imóvel edificado residencial: 0,4% (quatro décimos por cento); (Alteração baseada na Lei N. 4.318/2009).

II - em se tratando de imóveis identificados não residenciais: 0,6%, (seis décimos por cento); (Alteração baseada na Lei 4.318/2009).

III - em se tratando de terrenos não edificados: 0,8% (oito décimos por cento); (Alteração baseada na Lei N. 4318/2009).

Nessa circunstância, as alíquotas previstas para o primeiro ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo superam o dobro das alíquotas ordinárias do imposto, mostrando-se inadequadas diante da limitação estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

3.9.2 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem na Lei 4.240/2008.



3.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 11, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

Piano Diretor

Art. 11. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o

§ 2º do art. 5º da Lei Federal n.º 10.257, de 2001;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do parágrafo anterior as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas nesta Lei.

3.10.1. Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem na Lei 4.240/2008.



4. JOÃO PESSOA

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: João Pessoa/PB	Região: Nordeste	
Tipologia PlanHab: C – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste		
População (2010): 723.515 População (est. 2014): 780.738	Área (Km²): 211,475	Densidade (hab./Km²): 3.421,28
Domicílios particulares ocupados (2010): 213.606		Domicílios particulares não ocupados (2010): 28.522
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 25.524		População residente em aglomerados subnormais (2010): 91.351

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992
Revisão do Plano Diretor: Lei Complementar nº 54, de 23 de dezembro de 2008
Lei Específica (PEUC): Lei nº 12.147, de 08 de setembro de 2011
Código Tributário: Lei Complementar nº 2, de 17 de dezembro de 1991
Regulamentação Administrativa: Não identificada



4.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate à especulação imobiliária está presente nos objetivos da Política Urbana.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Objetivos da Política Urbana Plano Diretor - Art. 3º	XVI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

4.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 48. O Poder Executivo poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação sucessiva, dos seguintes institutos:

- I - Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU progressivo no tempo;
- III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

4.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores **apenas para os imóveis subutilizados, atendendo parcialmente** ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades. Essas definições também não estão presentes na lei específica.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio)	Não definido.



Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 7º, XXIX	Solo urbano subutilizado: aquele cujo aproveitamento é inferior ao do índice de aproveitamento básico definido nesta Lei;
Plano Diretor - Art. 49, §1º	São considerados solo urbano subutilizado, lote ou a gleba edificados nas seguintes condições: a) destinado exclusivamente ao uso residencial unifamiliar que contenha edificações cuja área seja inferior a 10% (dez por cento) do coeficiente de aproveitamento básico ou com área inferior a 450 (quatrocentos e cinqüenta) metros quadrados, prevalecendo o índice menor; b) destinado aos demais usos, que contenha edificações cuja área seja inferior a 20% (vinte por cento) do coeficiente de aproveitamento básico.
Solo urbano não utilizado	Não definido.

4.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o território do município em duas Macrozonas, a Área Urbana e a Área Rural. Foram previstas também Zonas Especiais de Preservação, não pertencentes a nenhuma das Macrozonas citadas.

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 77)	ZONAS (PLANO DIRETOR – ART. 110)
A Área Urbana de João Pessoa é constituída por zonas que abrigam atividades urbanas atendidas no mínimo por dois dos sistemas de infraestrutura básica e pelo serviço de transporte coletivo.	I - zonas adensáveis prioritárias; II - zonas adensáveis não prioritárias; III - zonas não adensáveis; IV - zonas de restrição adicional; V- zonas especiais.
A Área Rural é aquela destinada à expansão dos limites da Área Urbana, às atividades primárias e de produção de alimentos, bem como à proteção dos mananciais de água de Marés-Mumbaba e Gramame, conforme delimitação constante no Mapa 1, que é parte integrante desta lei.	-
-	Zonas Especiais de Preservação – ZEPs.

O índice de aproveitamento básico é igual a 1,0 para toda a Área Urbana (Plano Diretor - art. 10).

A Zona Adensável Prioritária é aquela em que há as melhores condições de oferta e disponibilidade de infraestrutura básica, rede viária e condições ambientais adequadas para a intensificação do uso e ocupação do solo. Nesse sentido, o Plano Diretor estimula o adensamento da área, permitindo que o índice de aproveitamento básico poderá chegar ao limite de 4,0 (Plano Diretor – art. 11).



Há também o estabelecimento de zoneamento especial, no qual se identifica a delimitação de ZEIS em áreas caracterizadas pela existência de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados (Plano Diretor, art. 33, II).

ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 33)	TIPOS DE ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 33)
Zonas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas primordialmente à produção, manutenção e à recuperação de habitações de interesse social e compreendem:	I - terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra; II - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados com área igual ou superior a 1.000 m ² ; III - edificações de valor para o Patrimônio Histórico que abriga ocupação plurifamiliar subnormal.

Conforme previsto no art. 49A, o Plano Diretor delimita a aplicação do PEUC nas:

I – nas Zonas Adensáveis Prioritárias

II – nas Zonas de Restrições Adicionais.

E, embora o Plano Diretor não tenha feito referência expressa à possibilidade de aplicação do PEUC nas ZEIS, a Lei nº 12.147/2011 previu essa possibilidade (art. 9º).

4.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor excepciona alguns casos em que o instrumento não será aplicado.

Plano Diretor

Art. 49A [...]

§ 2º - Exetuam-se da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios os imóveis:

- a) que necessitem de áreas construídas menores para o desenvolvimento de atividades econômicas e os imóveis com exploração de produtos hortifrutigranjeiros vinculados a programas de abastecimento alimentar, devidamente registrados nos órgãos competentes.
- b) os imóveis que incluam em seu perímetro Áreas de Preservação Permanente, conforme o Código Florestal Brasileiro.
- c) os imóveis com vegetação nativa relevante e que exerçam função ambiental essencial.
- d) as áreas de parques municipais e parques urbanos.
- e) as áreas ocupadas por clubes sociais ou de lazer ou associações de classe.
- f) os imóveis onde haja incidência de restrições jurídicas, alheias à vontade do proprietário, que inviabilizem atender ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.
- g) imóvel que se enquadre como vazio urbano, desde que não ultrapasse 450,00 m² (quatrocentos e cinqüenta metros quadrados) de área, cujo proprietário não possua outro imóvel nessas condições.



4.6 Procedimento de notificação do PEUC

4.6.1. Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.

4.6.2 Formas de notificação

Não foram detalhadas no Plano Diretor.

Já a Lei nº 12.147/2011 estabeleceu que a notificação ocorrerá pelas seguintes vias, conforme art. 2º:

§1º A notificação será feita:

I – por funcionário do órgão competente, ao proprietário do imóvel ou, no caso deste ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração e será realizada:
Pessoalmente para os proprietários que residam no Município de João Pessoa;
Por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário dor residente fora do território de João Pessoa.

II – Por edital, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista.

Percebe-se uma inovação em relação ao que dispõe o Estatuto da Cidade, quando a lei trata prevê notificação por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário residir fora do município.

4.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.

4.7 Prazos para implementação da obrigação

O Plano Diretor prevê prazos máximos para a conclusão dos parcelamentos e das obras. Tais prazos são muito exíguos e, no caso dos parcelamentos, o início das obras deverá ocorrer antes de 2 anos após a data de aprovação do projeto para que seja concluído a tempo. **Essa determinação contraria o prazo mínimo estabelecido pelo art. 5º, §4º, II, do Estatuto da Cidade.**

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 49C, "caput"	Até 1 ano após o recebimento da notificação.



Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 49C, §1º	Parcelamento - Antes de 2 anos após a data de aprovação do projeto. Edificações - Antes de 3 anos após a data de aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 49C, §1º	Parcelamento - Até 2 anos após a data de aprovação do projeto. Edificações - Até 3 anos após a data de aprovação do projeto.
Ocupação dos imóveis não utilizados Lei 12.147/2011 – Art. 3º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.

4.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

Não foi prevista no Plano Diretor nem em lei específica.

4.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 49D, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade, mas acrescenta as alíquotas de cada ano.

4.9.1 Alíquotas

As alíquotas foram previstas pelo Plano Diretor e reproduzidas na Lei nº 12.147/2011.

Plano Diretor

Art. 49D [...]

I - imóvel construído.

- a) 1,5% (um e meio por cento) no 1º (primeiro) ano;
- b) 3,0% (três por cento) no 2º (segundo) ano;
- c) 5,0% (cinco por cento) no 3º (terceiro) ano;
- d) 7,0% (sete por cento) no 4º (quarto) ano;
- e) 10,0% (dez por cento) no 5º (quinto) ano;

II - imóvel não construído

- a) 2,0% (dois por cento) no 1º (primeiro) ano;
- b) 4,0% (quatro por cento) no 2º (segundo) ano;
- c) 6,0% (seis por cento) no 3º (terceiro) ano;
- d) 8,0% (oito por cento) no 4º (quarto) ano;
- e) 10,0 % (dez por cento) no 5º (quinto) ano.



OBS: O Código Tributário do Município de João Pessoa (Lei Complementar nº 02/1991) estabelece as alíquotas ordinárias do IPTU nos seguintes termos:

Código Tributário do Município

Art. 104. O imposto é calculado sobre o valor do imóvel a uma alíquota de:

- I - 1,5% (hum e meio por cento) para os imóveis não edificados;
- II - para os imóveis edificados:
 - a) 1,0% (hum por cento) para os imóveis residenciais;
 - b) 1,5% (hum e meio por cento) indústrias, comércio e serviços;
 - c) 2,0% (dois por cento) para os imóveis especiais - instituições financeiras, supermercados, concessionárias de veículos e autopeças, comércio de tecidos em geral, casas de ferragens e lojas de departamentos.

O mesmo artigo prevê também alíquotas superiores para o IPTU sem a devida relação com aquelas instituídas pelo Plano Diretor, o que evidencia a falta de integração da legislação municipal.

Código Tributário do Município

Art. 114 [...]

§ 2º Fica acrescido de 100% (cem por cento) o valor do imposto incidente sobre os terrenos não edificados, localizados nas áreas prioritárias, assim consideradas pela Prefeitura.

I - equipara-se à edificação, o uso de terreno por atividade que a critério do Município, constitua interesse coletivo.

§ 3º - REVOGADO

§ 4º A parte do terreno que exceder em 5 (cinco) vezes a área edificada ou construída coberta e descoberta, fica sujeito à aplicação da alíquota prevista para terrenos sem construção.

Art. 105. A alíquota do imposto é progressiva até o limite de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento):

I - para os imóveis não edificados, localizados em áreas definidas pelo Poder Executivo e onde este pretenda adequar o uso do solo urbano aos interesses sociais da comunidade com o objetivo de fazer cumprir as posturas municipais, bem como promover a ocupação de áreas;

II - para os imóveis não edificados, localizados em áreas determinadas pelo Poder Executivo, que não possuam muros e/ou calçadas;

III - para os imóveis cujo valor venal seja superior a trinta e cinco mil (35.000) UVPM.

§ 1º A progressividade de que tratam os incisos I e II ocorre com o crescimento anual de 10% (dez por cento) da alíquota vigente no exercício anterior.

§ 2º A progressividade de que trata o inciso II só se aplica, relativamente à construção de calçadas e muros, aos imóveis situados em logradouros providos de meio fio e serviços de coleta domiciliar de lixo.

§ 3º A progressividade de que trata o inciso III deste artigo se aplica com acréscimo de 10% (dez por cento) sobre a alíquota básica a que está sujeito o imóvel por cada três mil e quinhentos (3.500) - UVPM, ou fração que ultrapassar a trinta e cinco mil (35.000) UVPM, do valor venal.



4.9.2 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.

4.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 49E, o Plano Diretor prevê genericamente a possibilidade de aplicação do instrumento.

4.10.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem em lei específica.



5. MARINGÁ

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Maringá/PR	Região: Sul	
Tipologia PlanHab: D – Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul		
População (2010): 357.077 População (est. 2014): 391.698	Área (Km²): 487,052	Densidade (hab./Km²): 733,14
Domicílios particulares ocupados (2010): 116.884	Domicílios particulares não ocupados (2010): 12.438	
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): -	População residente em aglomerados subnormais (2010): -	

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006
Revisão do Plano Diretor: Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010
Lei Específica (PEUC): Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010
Código Tributário: Lei Complementar nº 677, de 28 de setembro de 2007
Regulamentação Administrativa: Não identificado



5.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

Logo após definir a função social da propriedade urbana, o Plano Diretor de Maringá, estabelece que “em caso de descumprimento dos parâmetros urbanísticos descritos pela legislação vigente, deverão ser utilizados os instrumentos referentes à não-utilização, não-edificação, subutilização ou utilização inadequada [...]” (art. 9º).

Adiante, observa-se o combate à retenção especulativa de imóvel urbano como uma das diretrizes do Ordenamento Territorial:

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Diretrizes do Ordenamento Territorial Plano Diretor - Art. 30, IV	IV – ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar: [...] d) a retenção de imóvel urbano, que resulte em sua subutilização ou não utilização.

5.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 109. Consideram-se instrumentos de desenvolvimento:

[...]

II. os instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como:

- a. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- b. IPTU Progressivo no Tempo;
- c. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;

5.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores para imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, atendendo ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 113, I e II	I – o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m ² (dois mil metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento igual a zero; II – o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, com coeficiente de aproveitamento igual a zero, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m ² (três mil metros quadrados).
Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 9º, §1º Plano Diretor - Art. 113, III e IV	Entende-se por subutilização o aproveitamento do solo inferior ao coeficiente mínimo definido na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo. III – o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m ² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde se situa; IV – o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m ² (três mil metros quadrados) e cujo coeficiente de aproveitamento de cada imóvel não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde se situa. <i>Macrozona Urbana de Consolidação</i> Área Central - C _{Amin} =0,45 Área Predominantemente Residencial 1 - C _{Amin} =0,35 Área Predominantemente Residencial 2 - C _{Amin} =0,14 <i>Macrozona Urbana de Qualificação</i> - C _{Amin} =0,14 <i>Macrozona Urbana Industrial</i> Área Industrial 1 - C _{Amin} =0,10
Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 113, V	V – a edificação desocupada há mais de 2 (dois) anos, independente da área construída.

5.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o Município de Maringá em oito Macrozonas, conforme tabela a seguir:

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 32)	ZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 36)
Macrozona Urbana de Consolidação Corresponde à porção central da área urbana, caracterizada pela: I – boa qualidade de infraestrutura, desenho urbano e paisagem urbana; II – concentração de comércio e serviços; III – presença e concentração dos bens socioambientais de Maringá.	I – Área Central; II – Área Predominantemente Residencial 1; III – Área Predominantemente Residencial 2.



Macrozona Urbana de Qualificação Corresponde à área urbana ocupada em torno da Macrozona Urbana de Consolidação, caracterizada pela alta taxa de crescimento populacional, pela não consolidação da infraestrutura, do desenho urbano e da paisagem urbana e pela grande quantidade de terrenos não-edificados.	Não há divisão em zonas.
Macrozona Urbana Industrial Corresponde à área urbana predominantemente ocupada por estabelecimentos industriais e de serviços, caracterizada pelas vantagens logísticas.	I – Área Industrial 1; II – Área Industrial 2; III – Área Industrial 3 (criada pela Lei Complementar nº 799/2010).
Macrozona Urbana de Proteção Ambiental Corresponde às áreas de fundo de vale e às unidades de conservação internas à área urbana.	Não há divisão em zonas.
Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (Criada pela Lei Complementar nº 799/2010) Corresponde ao anel de terrenos urbanos próximos à Macrozona Urbana de Qualificação, caracterizado pela predominância de grandes terrenos e por sofrer pressão à ocupação urbana.	Não há divisão em zonas.
Macrozona Rural de Transição Corresponde ao anel de terrenos rurais em torno das áreas urbanas da sede do Município, bem como da área adjacente da PR-317 ao norte da sede municipal, onde se identifica pressão para ocupação de empreendimentos de impacto.	Não há divisão em zonas.
Macrozona Rural de Manancial Compreende a porção rural das bacias do Ribeirão Morangueiro e Ribeirão Sarandi.	Não há divisão em zonas.
Macrozona Rural Corresponde às demais áreas rurais do Município.	Não há divisão em zonas.

O Plano Diretor prevê também Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), definindo-as como “porções do território destinadas prioritariamente à urbanização e produção de habitação de interesse social [...]” (art. 64).

Em relação à aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o art. 114 delimita as seguintes áreas:

- I - Macrozona Urbana de Consolidação;
- II - Macrozona Urbana de Qualificação;
- III - Macrozona Urbana de Ocupação Imediata; (Acrescido pela Lei Complementar nº 799/2010)
- IV - Macrozona Urbana Industrial, restrita à Área Industrial 1;
- V - Setores Especiais, quando for o caso.



5.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor (art. 114, §2º) estabelece que ficam excluídos da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios os imóveis:

Plano Diretor

Art. 114 [...]

§2º Ficam excluídos da obrigação estabelecida no caput deste artigo, após comprovação técnica pelo órgão municipal competente e aprovação pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, os imóveis:

I – utilizados para a instalação das seguintes atividades econômicas:

- a) estações aduaneiras;
- b) terminais de logística;
- c) transportadoras;

d) garagem de veículos de transporte de passageiros;

II – exercendo função ambiental essencial;

III – considerados de interesse socioambiental;

IV – ocupados por clubes sociais ou de lazer ou associações de classe;

V – utilizados como estacionamento na Macrozona Urbana de Consolidação, com área inferior a 750m² (setecentos e cinquenta metros quadrados) e distância mínima de 100m (cem metros) entre os imóveis destinados a este uso, medida a partir de suas divisas;

VI – integrantes de massa falida;

VII – com produção agrícola familiar sem o uso de agroquímicos, cujo proprietário resida no local e não possua outra propriedade na área urbana do Município.

5.6 Procedimento de notificação do PEUC

5.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

5.6.2 Formas de notificação

O art. 115 do Plano Diretor trata da notificação dos proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, reproduzindo sem inovação o teor do art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 115. Os imóveis nas condições a que se refere o artigo 113 desta Lei serão identificados e seus proprietários notificados.



§ 1º. A notificação far-se-á:

- I. por funcionário do órgão competente do Executivo, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;
- II. por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

5.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não foram previstos no Plano Diretor.

5.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 115, §2º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 115, §4º	Até 2 anos após a primeira aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 115, §4º	Até 2 anos após a primeira aprovação do projeto.
Ocupação dos imóveis não utilizados Plano Diretor - Art. 115, §5º	Até 2 anos após o recebimento da notificação.

OBS 1: Os proprietários de imóveis notificados somente poderão apresentar pedidos de aprovação de projeto **uma única vez** para o mesmo lote (Plano Diretor - art. 115, §3º). Regra ainda mais restritiva do que a utilizada em Santo André e São Paulo.

OBS 2: Os prazos para conclusão das obras são muito exíguos e violam o mínimo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

5.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

De acordo com o Plano Diretor, fica facultado aos proprietários dos imóveis notificados proporem ao Poder Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário (art. 114, §1º).



5.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 116, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor também delimita as zonas em que poderá haver aplicação do IPTU Progressivo, coincidindo com o que fora previsto no art. 114.

5.9.1 Alíquotas

Não foram previstas no Plano Diretor.

As alíquotas do IPTU Progressivo foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 827/2010 (art. 3º):

§ 1º A alíquota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressiva no Tempo será de 2% (dois por cento).

§ 2º A majoração da alíquota a ser aplicada a cada ano será de 2% (dois por cento), obedecendo ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, da seguinte forma:

I – no primeiro exercício – 2% (dois por cento);

II – no segundo exercício – 4% (quatro por cento);

III – no terceiro exercício – 6% (seis por cento);

IV – no quarto exercício – 8% (oito por cento);

V – no quinto exercício – 10% (dez por cento).

O Código Tributário do Município de Maringá (Lei Complementar nº 677/2007), por sua vez, não faz referência a alíquotas progressivas no tempo por descumprimento da função social da propriedade.

5.9.2 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

5.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Entre os arts. 119 e 122, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

5.10.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.



6. MOSSORÓ

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Mossoró/RN	Região: Nordeste	
Tipologia PlanHab: E – Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste		
População (2010): 259.815 População (est. 2014): 284.288	Área (Km²): 2.099,333	Densidade (hab./Km²): 123,76
Domicílios particulares ocupados (2010): 73.449		Domicílios particulares não ocupados (2010): 13.113
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 1.604		População residente em aglomerados subnormais (2010): 5.944

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 12, de 11 de dezembro de 2006
Revisão do Plano Diretor: Lei Complementar nº 56, de 2 de junho de 2011 Lei Complementar nº 74, de 10 de agosto de 2012
Lei Específica (PEUC): Não identificada
Código Tributário: Lei Complementar nº 96, de 12 de dezembro de 2013
Regulamentação Administrativa: Não identificada



6.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate à especulação imobiliária está presente nas diretrizes da Política Urbana e do Ordenamento Territorial no Plano Diretor. Não há referência a tal diretriz nas políticas setoriais, inclusive na de habitação.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Diretrizes da Política Urbana Plano Diretor - Art. 12	I – compatibilizar o uso e ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, reduzindo a especulação imobiliária e orientando a distribuição de infraestrutura básica e equipamentos urbanos; XII – combater a especulação imobiliária que possa contribuir para o aumento do déficit habitacional, degradação das condições de moradia, deterioração de áreas urbanizadas, degradação ambiental, insegurança pública e subutilização da infraestrutura urbana.
Diretrizes do Ordenamento Territorial Plano Diretor - Art. 42	III – ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar: [...] d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

6.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 110. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:

[...]

II – instrumentos jurídicos e urbanísticos:

- a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- b) imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo;
- c) desapropriação, inclusive com pagamento em títulos da dívida pública;

6.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, atendendo ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades. Contudo, não há distinção entre solo não edificado e subutilizado, pois a definição é a mesma.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 111, §3º	É considerado solo urbano não edificado ou subutilizado, terrenos e glebas com áreas igual ou superior a 2.000 m ² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual ou inferior 0,05.
Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 111, §3º	
Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 111, §5º	É considerado imóvel não utilizado todo tipo de edificação que tenha, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de 5 anos, ressalvados os casos resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

6.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor subdivide o território do município de Mossoró em duas Macrozonas, a Urbana e a de Interesse Rural. Há também o estabelecimento de uma área de expansão urbana, faixa intermediaria entre as duas macrozonas, considerada como área urbana mas admitindo atividades agropecuárias e rurais.

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 32)	ZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 36)
Zona Urbana Corresponde à porção urbanizada do território, definida conforme a lei do perímetro urbano (Lei nº 1.315/99), com características adequadas a usos diversificados, e com infraestrutura já instalada ou que sejam facilmente instaladas ou integrem projetos ou programas, de modo a autorizar a intensificação controlada do uso do solo com infraestrutura.	I – Área Especial de Proteção do Cone de Aproximação do Aeroporto – AEPCA; II – Área Especial de Interesse Histórico Cultural – AEIHC; III – Área Especial de Interesse Industrial – AEI; IV – Área Especial Urbana Central – AEUC; V – Área Especial de Recuperação Urbana – AERU; VI – Área Especial de Adensamento Urbano – AEAU; VII – Área Especial de Trânsito Urbano – AETU.
Zona de Interesse Rural Corresponde à porção do território que, por suas características naturais, são destinadas à produção de alimentos, em todos os níveis, devendo ter suas dinâmicas e identidade cultural preservadas, especialmente quanto à atividade agropecuária e ao apoio ao sistema de produção.	I – Área Especial de Segurança Alimentar (AES); II – Área Especial de Assentamentos Rurais (EAR).

Das áreas situadas na Zona Urbana, nota-se preocupação expressa em relação à aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, de modo a combater a especulação imobiliária e reduzir os vazios urbanos na Área Especial de Adensamento Urbano (art. 46, §6º).

O Plano Diretor prevê também em ambas as macrozonas: I – Área Especial de Preservação Ambiental - AEPA; II – Área Especial de Interesse Social – AEIS; e III – Área Especial de Interesse Turístico - AEITUR.



Apesar do zoneamento estabelecido, o critério utilizado pelo Plano Diretor para delimitação das áreas passíveis de aplicação do PEUC segue uma lógica diversa. No caso, são apontados os bairros ou os polígonos e não as zonas.

Plano Diretor

Art. 112. São considerados passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados nos seguintes bairros, especificados no Mapa 5 Anexo II:

- I – todo o bairro do Centro;
- II – todo o bairro Doze Anos;
- III – todo o bairro Alto da Conceição;
- IV – Polígono anterior ao anel viário da BR 304 no bairro da Abolição;
- V – Polígono anterior ao anel viário da BR 304 no bairro Nova Betânia.
- VI – Polígono em parte do bairro Lagoa do Mato.
- VII – Polígono ao longo da avenida Rio Branco.

6.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor excepciona alguns casos em que o instrumento não será aplicado.

Plano Diretor

§ 4º. Serão dispensados destes instrumentos:

- I – os imóveis subutilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades;
- II – os imóveis integralmente utilizados como postos de abastecimento de veículos;
- III – os imóveis utilizados como áreas verdes;
- IV – os locais destinados: a drenagem de águas pluviais, clubes, lazer, parque aquático, estacionamentos, hotéis fazenda, resorts, embarque e desembarque de pessoas e cargas, e outras edificações afins.

6.6 Procedimento de notificação do PEUC

6.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

6.6.2 Formas de notificação

O art. 113 do Plano Diretor trata da notificação dos proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, reproduzindo sem inovação o teor do art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade.



Plano Diretor

Art. 113. Os imóveis nas condições a que se referem os §§ 3º, 4º e 5º do art.111 serão identificados e seus titulares notificados.

§ 1º. A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Município, ao titular do solo (art.111, §1º) ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista no inciso I.

6.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não foram previstos no Plano Diretor.

6.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 113, §2º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 113, §3º	Até 2 anos após a data do protocolo do pedido de aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 115, §4º	Não há previsão.
Ocupação dos imóveis não utilizados Plano Diretor - Art. 113, §4º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.

OBS: Para o início do parcelamento ou das obras de edificação, a termo inicial é o protocolo do pedido e não a aprovação do projeto, o que contraria o Estatuto da Cidade.

6.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

De acordo com o Plano Diretor, fica facultado aos proprietários dos imóveis notificados proporem ao Poder Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário (art. 111, §2º).



6.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 114, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade, mas acrescenta as alíquotas de cada ano.

6.9.1 Alíquotas

As alíquotas foram previstas pelo próprio Plano Diretor.

Plano Diretor

Art. 114. [...]

§ 1º. Para fins de cobrança do IPTU progressivo no tempo, são fixadas as seguintes alíquotas:

I – 1º ano: alíquota de 2%;

II – 2º ano: alíquota de 3%;

III – 3º ano: alíquota de 5%;

IV – 4º ano: alíquota de 8%;

V – 5º ano em diante: alíquota de 10%.

OBS: O Código Tributário do Município de Mossoró (Lei Complementar nº 96/2013) estabelece alíquotas que independentemente da aplicação do IPTU Progressivo que são ainda mais inibidoras para os imóveis não edificados. Nesses casos, parece não haver relação com o Plano Diretor, pois, como demonstrado acima, a alíquota do primeiro ano de aplicação do IPTU Progressivo seria também de 2%. Além disso, estabelece nova regra no art. 17, distinta da regra do Plano Diretor, o que evidencia a falta de integração da legislação municipal.

Código Tributário do Município

Art. 16. As alíquotas do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU são:

I. em relação a imóveis não edificados, 2% (dois por cento);

II. em relação a imóveis edificados, 1% (um por cento).

III. nos casos de imóveis não edificados, que não possuam muro e calçada, 4% (quatro por cento).

Art. 17. Obedecendo as determinações do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e sem prejuízo do disposto no Artigo anterior, independentemente da fixação ou utilização dos Valores Venais, a alíquota incidente sobre imóveis localizados nos Eixos de Comércio e Serviços e Zonas definidas no Plano Diretor do Município, não edificados e que não possuam muros e calçadas, sofrerão os seguintes acréscimos:

I. 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro ano;

II. 50% (cinquenta por cento) no segundo ano;

III. 100% (cem por cento) no terceiro ano;

IV. 150% (cento e cinquenta por cento) no quarto ano;

V. 200% (duzentos por cento) a partir do quinto ano.



6. 9.2. Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

6.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 115, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

Art. 115. Decorridos os 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Município poderá proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º. Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º. O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o imóvel se localiza, após a notificação prevista no inciso I, do § 1º, do Art. 113;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º. O Município procederá a destinação adequada do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º. O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nestes casos, o devido procedimento licitatório e tendo como fim o interesse público.

§ 6º. Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no Art. 113 desta Lei.

6.10.1. Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.



7. PALMAS

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Palmas/TO	Região: Norte	
Tipologia PlanHab: C – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste		
População (2010): 228.332 População (est. 2014): 265.409	Área (Km²): 2.218,943	Densidade (hab./Km²): 102,90
Domicílios particulares ocupados (2010): 69.002		Domicílios particulares não ocupados (2010): 6.127
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): -		População residente em aglomerados subnormais (2010): -

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007
Revisão do Plano Diretor: Lei Complementar nº 165, de 10 de julho de 2008.
Lei Específica (PEUC): Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009 (alterada pela Lei Complementar nº 296, de 03 de julho de 2014)
Legislação Tributária: Lei Complementar nº 107, de 30 de setembro de 2005 (Código Tributário Revogado) Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013 (Novo Código Tributário)
Regulamentação Administrativa: Decreto Municipal nº 699, de 10 de janeiro de 2014



7.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate aos usos especulativos de imóveis urbanos está previsto tanto como objetivo como tema prioritário do Plano Diretor.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Objetivos do Plano Diretor Plano Diretor - Art. 12, V	V – coibir o uso especulativo do imóvel urbano de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.
Temas Prioritários do Plano Diretor Plano Diretor - Art. 13, I	I - ordenamento do processo de ocupação territorial do município de Palmas, com fortalecimento institucional e integração dos órgãos municipais envolvidos, visando a um adensamento demográfico adequado, que viabilize: [...] b) o combate à especulação imobiliária e à ocupação dos vazios urbanos, fazendo cumprir a função social da propriedade.

7.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Art. 74. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano serão adotados os seguintes instrumentos de política urbana:

[...]

II. instrumentos jurídicos e urbanísticos:

a. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;

b. Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo;

[...]

K. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;

7.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores apenas para imóveis subutilizados e não utilizados, **atendendo parcialmente** ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades. A definição de imóveis não edificados é estabelecida pela Lei Complementar nº 195/2009.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) LC 195/2009 – Art. 1º, I	Os lotes ou glebas nos quais o coeficiente de aproveitamento executado seja igual a zero.
Solo urbano subutilizado Plano Diretor – Art. 75, §1º	Considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado: I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote; II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote; III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 (cinco) anos; IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.
Solo urbano não utilizado Plano Diretor – Art. 75, §1º	

7.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o Município de Palmas em quatro grandes zonas: **áreas urbanas, área de urbanização específica, área de urbanização de interesse turístico e área rural**.

Prevê também Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mas, em nenhuma hipótese, há referência a imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados.

ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 25)	TIPOS DE ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 25)
Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (Áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica)	I - ZEIS Tipo 1 - Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13; II - ZEIS Tipo 2 - Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda; III - ZEIS Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e estadual.

Segundo o art. 75 do Plano Diretor, **a aplicação do PEUC poderá ocorrer nas Áreas de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial da Área Urbana da sede do Município, desde que possuam infraestrutura básica, ou seja, rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e pavimentação**.



7.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor prevê situações excepcionais que afastam a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a saber:

Plano Diretor

Art. 75 [...]

§ 2º Não se aplica o estabelecido no Caput deste artigo, aos imóveis:

- I - com função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;
- II - de interesse do patrimônio cultural ou ambiental.

7.6 Procedimento de notificação do PEUC

7.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

7.6.2 Formas de notificação

O art. 76 do Plano Diretor trata da notificação dos proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, reproduzindo sem inovação o teor do art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 76. Os imóveis nas condições a que se refere o artigo anterior serão identificados e seus proprietários notificados.

§ 1º. A notificação far-se-á:

- I. por funcionário do órgão competente do Executivo, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;
- II. por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

Já o Decreto Municipal nº 699/2014 estabelece também procedimento para os proprietários não residentes no Município.

Decreto Municipal nº 699/2014

Art. 2º O proprietário do imóvel, e/ou seu representante legal, será notificado:

- I - quando domiciliado e/ou estabelecido no Município de Palmas, mediante notificação expressa entregue por servidor municipal, designado pela Secretaria de Finanças;
- II - quando domiciliado e/ou estabelecido em outro Município, mediante carta registrada, com aviso de recebimento.

§ 1º Caso não seja encontrado o proprietário do imóvel e/ou o responsável legal, a notificação será entregue a qualquer pessoa que se encontre no imóvel, desde que devidamente identificada com apresentação do documento de identidade.



§ 2º Quando a notificação for entregue a pessoa encontrada no imóvel, será designada pelo notificante, data para retorno e recebimento da contrafé assinada pelo proprietário e/ou representante legal da empresa.

§ 3º Quando restarem frustradas as tentativas de notificação, será promovida a notificação por edital, mediante publicação no Diário Oficial do Município, devendo tal previsão constar no documento de notificação.

As notificações serão efetivadas com base nas informações do Cadastro Fiscal do proprietário do imóvel (Decreto Municipal nº 699/2014 - Art. 1º).

7.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não estão presentes no Plano Diretor.

Essa previsão foi feita pela **Lei Complementar nº 195/2009**:

Art. 2º O PEUC deve ser aplicado nas áreas previstas pelo Plano Diretor Participativo, conforme estabelecido no art. 75, em etapas sucessivas de notificações, obedecendo inicialmente às áreas de ocupação prioritária e preferencial, de acordo com o disposto no art. 23, com os seguintes critérios:

§ 1º Para a edificação compulsória são passíveis de notificações os lotes inseridos na denominada Área de Urbanização Prioritária I, estabelecida pela Lei Complementar nº 58, de 16 de setembro de 2002, obedecendo a seguinte classificação:

I – lotes inseridos nas áreas residenciais – AR;

II – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviços Urbanos – ACSU e Áreas de Comércio e Serviço Central – AC;

III – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviços Vicinais – ACSV;

IV – lotes comerciais central – ACNE 1, ACNE 11, ACSE 1, ACSE 11, ACNO 1, ACNO11, ACSO1 E ACSO 11;

V – lotes inseridos nas Áreas de Equipamentos – AE;

VI – lotes inseridos nas Áreas Administrativas – AA;

VII – lotes inseridos nas Áreas de Lazer e Cultura – ALC;

VIII – lotes inseridos nas Áreas de Comércio e Serviço Local – QC.

§ 2º Para o parcelamento compulsório as glebas urbanas pertencentes à área de ocupação prioritária e à área de ocupação preferencial;

§ 3º As etapas posteriores serão definidas em leis específicas.

7.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 76, §2º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.



Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 76, §4º	Até 2 anos após a aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras LC 195/2009 – Art. 3º	Até 2 anos após a emissão do alvará de construção.
Ocupação dos imóveis não utilizados	Não há previsão.

OBS: Os proprietários de imóveis notificados somente poderão apresentar pedidos de aprovação de projeto até 02 (duas) vezes para o mesmo lote (Plano Diretor - art. 76, §3º).

7.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

De acordo com o Plano Diretor, fica facultado aos proprietários dos imóveis notificados proporem ao Poder Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário (art. 75, §4º).

7.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 77, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade, mas acrescenta as alíquotas.

7.9.1 Alíquotas

As alíquotas do IPTU Progressivo foram previstas na redação original do Plano Diretor da seguinte forma:

Plano Diretor

Art. 77 [...] (REDAÇÃO ORIGINAL - NÃO ESTÁ MAIS EM VIGOR)

§ 1º A gradação anual das alíquotas do IPTU progressivo se dará da seguinte forma:

I - 3% no primeiro ano;

II - 6% no segundo ano;

III - 9% no terceiro ano;

IV - 12% no quarto ano;

V - 15% a partir do quinto ano.

Entretanto, esse dispositivo foi alterado pela Lei Complementar nº 195/2009, que revogou as alíquotas e remeteu a matéria para o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 107/2005). Este, por sua vez, estabelecia o seguinte:

Art. 63. Fica instituído no Município, o sistema de alíquotas progressivas do Imposto Territorial Urbano, aplicáveis sobre os terrenos não edificados.



§ 1º A alíquota que se refere este artigo será majorada, anualmente, independente da atualização da Planta de Valores Genéricos, em valores não superiores ao dobro do vigente no exercício anterior.

§ 2º A progressividade das alíquotas repercutirá a partir do exercício subsequente ao da vigência desta Lei, mesmo que o imóvel seja transferido a terceiros, até atingir a alíquota máxima de 15% (quinze por cento) do valor venal.

§ 3º O imóvel que vier a constituir propriedade única fica excluído da incidência da alíquota progressiva.

§ 4º O remembramento de lotes constantes de loteamentos aprovados não elimina a progressividade, senão na hipótese do § 5º deste artigo.

§ 5º A concessão do habite-se exclui, a partir do exercício seguinte ao de sua concessão, o sujeito passivo do campo da incidência do imposto progressivo.

Art. 64. Fica condicionada a aplicação da alíquota progressiva à observância do disposto no Plano Diretor do Município.

Art. 65. O regulamento em consonância com a legislação específica disporá de normas relativas à implantação do imposto progressivo.

A redação do art. 63, §1º, do Código Tributário não deixa claro quais as alíquotas de cada ano de aplicação do IPTU Progressivo, determinando genericamente aquilo já previsto no Estatuto da Cidade. **Essa omissão inviabilizava a aplicação do instituto.**

Contudo, a referida lei foi revogada com a aprovação de um novo Código Tributário (LC 285/2013), que remeteu a matéria para legislação específica.

Art. 14. Sobre a base de cálculo serão aplicadas as alíquotas constantes no Anexo I.

Parágrafo único. As alíquotas aplicáveis para os imóveis sujeitos ao imposto progressivo no tempo pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para fins de cumprimento da função social da propriedade são as estabelecidas em legislação própria.

Em 2014, a Lei Complementar nº 296/2014 modificou a lei específica sobre o PEUC, determinando que a alíquota do IPTU Progressivo no Tempo será correspondente ao **dobro da alíquota do ano anterior** (art. 4º).

7.9.2 Competências

Não estão presentes no Plano Diretor

7.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 78, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

7.10.1 Competências

Não estão presentes no Plano Diretor.



8. SANTO ANDRÉ

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Santo André/SP	Região: Sudeste	
Tipologia PlanHab: A – Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo		
População (2010): 676.407 População (est. 2014): 707.613	Área (Km²): 175,781	Densidade (hab./Km²): 3.848,01
Domicílios particulares ocupados (2010): 215.713		Domicílios particulares não ocupados (2010): 24.770
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 23.806		População residente em aglomerados subnormais (2010): 85.468

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004
Revisão do Plano Diretor: Lei nº 9.394, de 05 de janeiro de 2012
Lei Específica: Não possui
Código Tributário: Lei nº 3.999, de 29 de dezembro de 1972
Regulamentação Administrativa: Decreto Municipal nº 15.379, de 15 de maio de 2006



8.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

Dentre os objetivos da política urbana no Plano Diretor de Santo André, estão previstos a prevenção e o combate aos usos especulativos de imóveis urbanos que resultem em sua subutilização ou não utilização.

Essa orientação é explicitada também nas diretrizes da Política Municipal de Habitação e do Ordenamento Territorial. Não há referência em relação às demais políticas setoriais.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Objetivos gerais da Política Urbana Plano Diretor - Art. 8º, V Alterado pela Lei 9.394/2012	V – prevenir distorções e abusos na utilização econômica da propriedade, coibindo o uso especulativo de imóveis urbanos como reserva de valor, que resulte na sua subutilização ou não utilização, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, priorizando o uso do espaço com fortalecimento dos serviços que garantam os direitos socioculturais.
Diretrizes da Política Municipal de Habitação Plano Diretor - Art. 12, IV	IV. promover o acesso à terra, por meio do emprego de instrumentos que assegurem a utilização adequada das áreas vazias e subutilizadas.
Diretrizes do Ordenamento Territorial Plano Diretor - Art. 28, III	III. ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar: [...] d. a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

8.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 115. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:

[...]

instrumentos jurídicos e urbanísticos:

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;

Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo;

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.



8.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, atendendo ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 116, §2º	Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m ² (mil metros quadrados), localizados nas Zonas de Qualificação Urbana, Reestruturação Urbana e Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual a zero.
Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 116, §2º	Considera-se solo urbano subutilizado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m ² (mil metros quadrados), situados na Zona de Qualificação Urbana, de Reestruturação Urbana e de Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam, conforme Quadro 3, Anexo XIV. <p style="text-align: center;"> Zona de Qualificação Urbana – C_{Amin} = 0,2 Zona de Reestruturação Urbana – C_{Amin} = 0,4 Zona de Recuperação Urbana – C_{Amin} = 0,2 </p>
Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 116, §5º	Considera-se 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.

8.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o Município de Santo André em duas Macrozonas, a Urbana e a de Proteção Ambiental, sendo esta última correspondente à maior parcela do território municipal. Cada uma delas, por sua vez, é subdividida em zonas, conforme tabela a seguir:

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 30)	ZONAS (PLANO DIRETOR - ARTS. 35 E 37)
Macrozona Urbana Corresponde à porção urbanizada do território, situando-se em áreas pertencentes às bacias do Rio Tamanduateí e dos Córregos Oratório e Meninos;	I. Zona de Reestruturação Urbana; II. Zona de Qualificação Urbana; III. Zona de Recuperação Urbana; IV. Zona Exclusivamente Industrial.

**Macrozona de Proteção Ambiental**

Corresponde às áreas de proteção do ambiente natural, compreendendo as bacias dos Rios Grande e Pequeno - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - e a Bacia do Rio Mogi.

- I. Zona de Conservação Ambiental;
- II. Zona de Recuperação Ambiental;
- III. Zona de Ocupação Dirigida 1;
- IV. Zona de Ocupação Dirigida 2;
- V. Zona de Desenvolvimento Econômico Compatível;
- VI. Zona Turística de Paranapiacaba.

Na definição das zonas, há referência expressa à incidência de edificações não utilizadas e de terrenos subutilizados ou não utilizados na Zona de Reestruturação Urbana (art. 41).

Do ponto de vista da oferta de infraestrutura, a Zona de Qualificação Urbana apresenta situação consolidada (art. 42), seguida da Zona de Reestruturação Urbana. Já a Zona de Recuperação Urbana é caracterizada como carente de infraestrutura (art. 43).

O Plano Diretor prevê também zonas especiais, sendo que as **ZEIS B e C** são aquelas em que há relação direta com imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados. Nesses casos, exige-se que, no mínimo, 70% do terreno localizado em ZEIS B e 50% do terreno localizado em ZEIS C seja destinado a Habitação de Interesse Social (art. 62, §§ 1º e 2º).

ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 61)	TIPOS DE ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 62)
Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (Porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e à produção de HIS e de HMP).	I - ZEIS A - áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda na Macrozona Urbana; II - ZEIS B - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social, desde que não sejam considerados áreas ambientalmente sensíveis; III - ZEIS C - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Eixo Tamanduateí onde haja interesse público em produzir HIS; IV - ZEIS D - núcleos residenciais de baixa renda, existentes ou consolidados, localizados na Macrozona de Proteção Ambiental, devendo o Poder Público promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental, com implantação de equipamentos públicos e comércio e serviços de caráter local.

De acordo com o art. 116 do Plano Diretor, **são passíveis de aplicação do PEUC os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana**. Entretanto, as definições de solo não edificado e subutilizado não abrangem os imóveis situados na Zona Exclusivamente Industrial, embora ela componha a Macrozona Urbana.

8.5 Casos de não incidência do PEUC

A delimitação estabelecida pelo art. 116 do Plano Diretor, a *contrario sensu*, exclui a aplicação do PEUC na **Macrozona de Proteção Ambiental**.

E, mesmo na Macrozona Urbana, há situações excepcionais em que o próprio Plano afasta a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a saber:



Plano Diretor

Art. 116 [...]

§ 4º. Ficam excluídos da obrigação estabelecida no “caput” os imóveis:

- I. utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades;
- II. exercendo 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;
- V. de propriedade de cooperativas habitacionais;
- VI. utilizados como estacionamento na ZEIC A, com área inferior a 1.000m² (mil metros quadrados).

Os conceitos dos incisos I (atividades econômicas que não necessitem de edificações), II (função ambiental essencial) e III (interesse do patrimônio cultural ou ambiental) foram delimitados pelo **Decreto Municipal nº 15.379/2006**, que dispôs:

Art. 3º. Considera-se como **atividade econômica que não prescinde de edificação** para exercer suas finalidades:

- I - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;
 - II - equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;
 - III - pátios descobertos de deposição ou manobra de containeres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;
 - IV - pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte;
 - V - terreno ou gleba vinculados à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento;
 - VI - depósitos de material de construção a céu aberto;
 - VII - quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel;
 - VIII - fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;
 - IX - aterros sanitários;
 - X - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto.
- [...]

Art. 4º. Consideram-se como **de interesse do patrimônio cultural** os imóveis tombados provisória ou definitivamente por órgão competente, bem como os que vierem a ser assim designados no Plano de Preservação do Patrimônio Cultural.

Art. 5º. Consideram-se como **de interesse do patrimônio ambiental** os imóveis localizados nas Zonas de Especial Interesse Ambiental, conforme definidos no Plano Diretor ou na lei específica respectiva, além de Unidades de Conservação, assim definidas na legislação pertinente.



Art. 6º. Considera-se como imóvel que exerce a **função ambiental essencial** aquele coberto por mata nativa, primária ou secundária em estágio avançado de recomposição, ou localizado em Área de Proteção Permanente, assim definido em legislação pertinente.

§ 1º. Os imóveis localizados em áreas de preservação permanente – APPs, só serão considerados como exercendo função ambiental essencial na hipótese de contarem com mata nativa, primária ou secundária em recomposição.

§ 2º. Outras hipóteses de função ambiental essencial poderão ser apontadas pelo órgão gestor da política ambiental do Município, de maneira justificada e atendendo a pedido do proprietário notificado, observadas as políticas públicas de preservação e recuperação.

O Decreto Municipal nº 15.379/2006 trata, ainda, dos imóveis pertencentes a **clubes, associações de classe e cooperativas habitacionais**, que já estavam excepcionadas pelo art. 116, IV e V, do Plano Diretor. Entretanto, o Decreto estabelece um limite temporal, excluindo da aplicação do PEUC apenas aqueles casos de imóveis adquiridos até a data de publicação do Plano Diretor.

Art. 7º. Não incidirá a obrigação de parcelamento ou edificação compulsória sobre a propriedade de imóveis de clubes, associações de classe ou de cooperativas habitacionais adquiridos pelas respectivas entidades até a data da publicação da Lei Municipal nº 8.696, de 2004.

OBS: Essa restrição temporal não está presente na lei e, como tal, não poderia ser objeto de liberalidade do ato administrativo em razão do princípio da legalidade.

8.6 Procedimento de notificação do PEUC

8.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

Já o Decreto Municipal nº 15.379/2006 determina que a aplicação do PEUC cabe à **Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH**, ou ao órgão que lhe suceder, com apoio dos demais órgãos da administração pública direta e indireta (art. 1º).

8.6.2 Formas de notificação

O art. 117 do Plano Diretor trata da notificação dos proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, reproduzindo sem inovação o teor do art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 117. Os imóveis nas condições a que se refere o artigo anterior serão identificados e seus proprietários notificados.

§ 1º. A notificação far-se-á:

I. por funcionário do órgão competente do Executivo, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;

II. por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.



8.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Embora o PEUC possa ser aplicado a qualquer imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado situado na Macrozona Urbana, o Plano Diretor enfatiza a incidência de tais imóveis na Zona de Reestruturação Urbana e nas ZEIS B e C. Contudo, não há critérios explícitos na lei para priorização ou escalonamento de áreas no processo de aplicação do instrumento.

O Decreto Municipal nº 15.379/2006 delegou essa atribuição para o órgão competente, no caso a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH.

Art. 8º. O órgão competente poderá escalonar ao longo do tempo as notificações, justificando os critérios, que devem ser em conformidade com os objetivos da política urbana, as finalidades do instituto e as características da subutilização ou não-edificação de glebas e lotes na macrozona urbana.

8.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 117, §2º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 117, §4º	Até 2 anos após a aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras	Não há previsão.
Ocupação dos imóveis não utilizados Plano Diretor - Art. 117, §5º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.

OBS 1: Os proprietários de imóveis notificados somente poderão apresentar pedidos de aprovação de projeto até 02 (duas) vezes para o mesmo lote (Plano Diretor - art. 117, §3º).

OBS 2: Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, poderá ser prevista a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo (Plano Diretor - art. 117, §6º).

8.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

De acordo com o Plano Diretor, fica facultado aos proprietários dos imóveis notificados proporem ao Poder Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário (art. 116, §1º).



8.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 118, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 118. Em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos nos artigos 116 e 117, o Município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

§ 1º. Lei específica baseada no §1º. artigo 7º do Estatuto da Cidade, estabelecerá a gradação anual das alíquotas progressivas e a aplicação deste instituto.

§ 2º. Caso a obrigação de parcelar, edificar e utilizar não esteja atendida no prazo de 5 (cinco) anos o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a aplicação da medida prevista no artigo 119 desta lei.

§ 3º. É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

8.9.1 Alíquotas

As alíquotas do IPTU progressivo não foram previstas no Plano Diretor, sendo remetidas para **legislação específica** (art. 118). Tal lei, entretanto, não foi promulgada pelo município.

Não há previsão no Código Tributário do Município (Lei nº 3.999/72).

8.9.2 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor, lei específica nem no Decreto Municipal nº 15.379/2006.

8.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 119, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 119. Decorridos os 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o Município poderá proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º. Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º. O valor real da indenização:

I. refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação prevista no inciso I , do §1º, do artigo 117;



II. não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º. Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º. O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º. O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nestes casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º. Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no artigo 116 desta Lei.

8.10.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor, lei específica nem no Decreto Municipal nº 15.379/2006.



9. SANTOS

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: Santos/SP	Região: Sudeste	
Tipologia PlanHab: B – Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul		
População (2010): 419.400 População (est. 2014): 433.565	Área (Km²): 280,674	Densidade (hab./Km²): 1.494,26
Domicílios particulares ocupados (2010): 144.715		Domicílios particulares não ocupados (2010): 32.184
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 10.767		População residente em aglomerados subnormais (2010): 38.159

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013
Revisão do Plano Diretor: Não identificado
Lei Específica (PEUC): Lei Complementar nº 551, de 27 de dezembro de 2005 (artigos revogados pelo Plano Diretor)
Código Tributário: Lei n.º 3.750, de 20 de dezembro de 1971
Regulamentação Administrativa: Não identificado



9.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate aos usos especulativos de imóveis urbanos não está previsto como objetivo ou diretriz do Plano Diretor.

9.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Art. 60. Para fins de aplicação desta lei complementar, serão utilizados entre outros instrumentos:

[...]

VIII – institutos tributários e financeiros:

a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU progressivo no tempo;

[...]

IX – institutos jurídicos e políticos:

[...]

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

9.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores apenas para imóveis subutilizados e não utilizados, **atendendo parcialmente** ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 61	Para os efeitos desta lei complementar, são considerados imóveis não utilizados não edificados os lotes e glebas com área superior a 200,00m ² (duzentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento efetivamente utilizado igual a 0 (zero) , e localizados nas seguintes partes do território municipal: I – nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; II – na área de abrangência do Programa Alegra Centro definida na Lei Complementar municipal nº 470, de 05 de fevereiro de 2003; III – nas Áreas de Adensamento Sustentável – AAS.



Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 62	São considerados imóveis subutilizados edificados os lotes e glebas com área superior a 200,00m ² (duzentos metros quadrados) com aproveitamento inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na lei de ordenamento do uso e da ocupação do solo, e localizados nas seguintes partes do território municipal: I – nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; II – na área de abrangência do Programa Alegra Centro definida na Lei Complementar municipal nº 470, de 05 de fevereiro de 2003; III – nas Áreas de Adensamento Sustentável – AAS.
Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 63	São considerados imóveis não utilizados edificados, aqueles com aproveitamento igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo e que estejam desocupados por mais de 1 (um) ano ininterrupto, conforme constatado pela fiscalização municipal competente, ressalvados os casos em que a não ocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou pendências judiciais, localizados nas seguintes partes do território: I – nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; II – na área de abrangência do Programa Alegra Centro definida na Lei Complementar municipal nº 470, de 05 de fevereiro de 2003; III – nas Áreas de Adensamento Sustentável – AAS.

OBS: Nos casos de imóveis não edificados e subutilizados com área igual ou inferior a 200m² (duzentos metros quadrados), o Plano Diretor abre a possibilidade de aplicação do PEUC desde que submetido ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

9.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

Todos as definições estabelecidas pelo Plano Diretor restringem a aplicação do instrumento nas seguintes zonas:



MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 35)	ZONAS (LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – LEI COMPLEMENTAR Nº 730/2011)
<p>Macrozona Insular Formada por planícies costeiras e morros insulares que inclui remanescentes de ecossistemas naturais, contida na Ilha de São Vicente.</p>	<p>CATEGORIA 1</p> <p>I - ZO - Zona da Orla – área caracterizada pela predominância de empreendimentos residenciais verticais de uso fixo e de temporada, permeada pela instalação de atividades recreativas e turísticas onde se pretende através da regulamentação dos usos a preservação de áreas exclusivamente residenciais, o incremento de atividades recreativas e turísticas e o incentivo ao aprumo ou a substituição dos prédios em desaprumo;</p> <p>II - ZI - Zona Intermediária – área residencial de baixa densidade em processo de renovação urbana onde se pretende incentivar novos modelos de ocupação;</p> <p>III - ZCI - Zona Central I – área que agrupa o maior número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, e o acervo de bens de interesse cultural, objeto de programa de revitalização urbana no qual se pretende incentivar a proteção do patrimônio cultural, a transferência dos usos não conformes, e a instalação do uso residencial;</p> <p>IV - ZCII - Zona Central II – caracterizada por ocupação de baixa densidade e comércio especializado em determinadas vias, onde se pretende incentivar a renovação urbana e o uso residencial;</p> <p>V - ZNI - Zona Noroeste I – área residencial de baixa densidade e vias comerciais definidas, onde se pretende incentivar a verticalização e a ocupação dos vazios urbanos com empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como incrementar os Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana – CDRU;</p> <p>VI - ZNII - Zona Noroeste II – área residencial isolada do restante da malha urbana, próxima a eixos de trânsito rápido e áreas ocupadas por atividades portuárias, com previsão dos modelos de ocupação verticalizados e usos não conflitantes com os residenciais;</p> <p>VII - ZNIII - Zona Noroeste III – área residencial caracterizada por loteamento de baixa densidade, onde se pretende incentivar conjuntos residenciais verticalizados em áreas passíveis de ocupação;</p> <p>VIII - ZM I - Zona dos Morros I – ocupação residencial consolidada por habitações precárias, onde se pretende incentivar a renovação urbana, através de conjuntos horizontais, caracterizados como empreendimentos de interesse social;</p> <p>IX - ZM II - Zona dos Morros II – ocupação residencial caracterizada por condomínios fechados e loteamentos de baixa densidade com legislação mais restritiva;</p> <p>X - ZM III - Zona dos Morros III – caracterizada por ocupação residencial e comercial onde se pretende incentivar a renovação urbana e oficialização das vias para disciplinamento dos usos, bem como habitações de interesse social verticalizados;</p> <p>XI - ZPI e ZP II - Zona Portuária I e Zona Portuária II – área interna ao Porto e área retroportuária com intensa circulação de veículos pesados, e caracterizada pela instalação de pátios e atividades portuárias impactantes, cuja proposta é minimizar os conflitos existentes com a malha urbana otimizando a ocupação das áreas internas ao Porto, através de incentivos fiscais.</p>



	<p>CATEGORIA 2</p> <p>I - ZPP - Zona de Preservação Paisagística – áreas públicas ou privadas, com condições naturais importantes para a manutenção do equilíbrio ambiental da área urbana, onde se pretende desenvolver programas de proteção ambiental, de recuperação de áreas degradadas ou de risco geológico, de controle da ocupação e manejo, bem como incentivar a implantação de parques ecológicos e/ou arqueológicos, atividades como educação ambiental e turismo monitorado;</p> <p>II - APC - Áreas de Proteção Cultural – correspondem às áreas de interesse cultural, contendo os Corredores de Proteção Cultural – CPC – com acervo de bens imóveis que se pretende proteger, ampliando os incentivos à recuperação e preservação do conjunto existente, através do instrumento de Transferência do Direito de Construir, disciplinado nesta lei complementar;</p> <p>III - CDRU - Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana – áreas públicas ou privadas onde se pretende incentivar maior adensamento mediante operações que envolvam Transferência do Direito de Construir e adicional de coeficiente de aproveitamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir;</p> <p>IV - NIDES - Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas – determinadas porções do território, com destinação específica, incentivos fiscais e normas próprias de uso e ocupação do solo, visando a uma intervenção urbanística renovadora, capaz de criar condições para o desenvolvimento social, econômico e ambiental, priorizando as atividades de lazer, cultura e turismo;</p> <p>V - FA - Faixa de Amortecimento – áreas onde se pretende minimizar os impactos causados por atividades portuárias e retroportuárias, de forma a permitir atividades comerciais e prestadoras de serviços compatíveis com as áreas residenciais;</p> <p>VI - ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social – determinadas porções de território com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, destinadas à regularização fundiária e urbanística, produção e manutenção de habitação de interesse social, as quais estão enquadradas conforme lei específica.</p>
Macrozona Continental Formada por planícies costeiras, morros e morrotes isolados e montanhas e serras com escarpas, onde predominam os usos relacionados à conservação de ecossistemas naturais e inclui usos urbanos, de suporte urbano, portuários e retroportuários.	-
Macrozona do Estuário e canais fluviais Inclui usos portuários, pesqueiros, de transporte e navegação e relacionados à conservação de ecossistemas naturais, sendo formada por ambiente aquático de transição entre canais, rios e o oceano e é influenciado pela variação das marés.	-

O Plano Diretor divide o território também em Macroáreas, sem detalhar sua relação com as Macrozonas:



Plano Diretor

Art. 36. Para o planejamento e gestão do uso e da ocupação do território, o Município fica dividido em seis Macroáreas, de acordo com suas características urbanas, ambientais, sociais e econômicas similares, em relação à política de desenvolvimento urbano, assim definidas como:

I – Macroárea Leste, que é a área urbanizada, com características diferenciadas, onde se pretende, através da regulamentação dos usos e índices, o incentivo a novos modelos de ocupação e, nas áreas limítrofes ao Porto e nas retroportuárias, caracterizadas pela instalação de pátios e atividades portuárias impactantes, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana;

II – Macroárea Centro, que é a área urbanizada, que agrega grande número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, bem como o acervo de bens de interesse cultural, objeto de programa de revitalização urbana, onde se pretende incentivar a proteção do patrimônio cultural, a transferência dos usos não conformes, o incentivo ou a instalação do uso residencial e, nas áreas limítrofes ao Porto e nas retroportuárias, caracterizadas pela existência de pátios e atividades portuárias impactantes, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana;

III – Macroárea Noroeste, que é a área com diferentes graus de urbanização, apresentando zonas residenciais de baixa densidade e com assentamentos precários, onde se pretende incentivar a verticalização e a ocupação dos vazios urbanos com Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, regularização fundiária e melhoria das condições urbanas e ambientais nos assentamentos, incremento dos usos comerciais e de serviços não conflitantes com os residenciais e, nas áreas limítrofes ao Porto e nas retroportuárias, caracterizadas pela existência de pátios e atividades portuárias impactantes, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana;

IV – Macroárea Morros, que é a área com diferentes graus de urbanização e diferenças marcantes quanto à oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura, apresentando zonas residenciais de baixa densidade e assentamentos precários, onde se pretende promover a preservação, conservação, proteção, redução dos riscos e recuperação das características naturais, respeitar as fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo existentes nas áreas propensas à ocupação, incentivar a renovação urbana com a oficialização de vias e disciplinamento dos usos, bem como empreendimentos de interesse social;

V – Macroárea Continental, que é a área com sistemas ambientais preservados, parcial ou totalmente, e zonas residenciais esparsas e de baixa densidade, bem como zonas portuárias e retroportuárias, onde se pretende promover a preservação, conservação e recuperação das características naturais, respeitar as fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo existentes nas áreas propensas à ocupação através de usos compatíveis com o desenvolvimento sustentável;

VI – Macroárea Estuário e canais fluviais, que é a área que apresenta sistemas ambientais preservados, parcial ou totalmente e usos portuários, turísticos e pesqueiros, dentre outros, sofrendo particularmente os efeitos da poluição das atividades portuárias, industriais e residenciais urbanas desenvolvidas em seu entorno, onde se pretende o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas, de desenvolvimento de programas de controle ambiental e saneamento, assim como de remediação e recuperação das áreas identificadas como contaminadas.

Foram, ainda, instituídas zonas especiais na Macrozona Insular, sendo que as ZEIS 2 são aquelas em que há relação direta com imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados.

Plano Diretor

Art. 41. Para o planejamento e gestão do uso e da ocupação do solo, ficam criadas na Macrozona Insular as seguintes zonas especiais:

I – Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;

II – Áreas de Proteção Cultural – APC;

III – Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas – NIDES;



- IV – Faixa de Amortecimento – FA;
V – Áreas de Adensamento Sustentável – AAS.

ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 61)	TIPOS DE ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 62)
<p>Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS Porções de território com destinação específica e que atendem às normas próprias de uso e ocupação do solo, destinadas à regularização fundiária e urbanística, produção e manutenção de Habitação de Interesse Social – HIS e de Habitação de Mercado Popular – HMP.</p>	<p>I – Zonas Especiais de Interesse Social 1– ZEIS-1, que são áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana e à legalização das edificações salubres por meio de projeto que preveja obrigatoriamente o atendimento da população registrada no cadastro físico e social da respectiva ZEIS existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município;</p> <p>II – Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS-2, que são constituídas por glebas ou terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, que, por sua localização e características, sejam destinados à implantação de programas de Habitação de Interesse Social – HIS e de Habitação de Mercado Popular – HMP;</p> <p>III – Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS-3, que são áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, nas quais serão desenvolvidos programas e projetos habitacionais destinados, prioritariamente, ao atendimento da população de baixa renda familiar moradora na respectiva ZEIS, conforme cadastro existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município.</p>

Em relação à aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, todas as definições estabelecidas pelo Plano Diretor restringem-na às seguintes zonas:

- I – nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- II – na área de abrangência do Programa Alegra Centro definida na Lei Complementar municipal nº 470, de 05 de fevereiro de 2003;
- III – nas Áreas de Adensamento Sustentável – AAS.

9.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor prevê situações excepcionais que afastam a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para imóveis subutilizados, a saber:

Plano Diretor

Art. 62 [...]

§ 1º Não se enquadram na caracterização estabelecida no “caput” e nos incisos anteriores deste artigo os imóveis:



- I – utilizados com atividades regulares que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades;
- II – utilizados com postos de abastecimento de veículos;
- III – integrantes do Sistema Municipal de Áreas Verdes e de Áreas Livres.

9.6 Procedimento de notificação do PEUC

9.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

9.6.2 Formas de notificação

O Plano Diretor apenas prevê que os proprietários serão notificados pelo órgão competente do Poder Executivo, sem especificar as formas pelas quais poderá ocorrer a notificação (art. 64).

9.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

O Plano Diretor não estabelece critérios para priorização de áreas ou imóveis. Determina, porém que “o Poder Executivo municipal deverá elaborar e dar publicidade do levantamento dos imóveis enquadrados nas situações descritas nos artigos 60 a 63 no prazo de um ano a partir da regulamentação desta lei complementar” (art. 64, §4º).

9.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 64, §1º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 64, §2º	Até 2 anos após a aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras	Não há previsão.
Ocupação dos imóveis não utilizados Plano Diretor - Art. 65	Até 1 ano após o recebimento da notificação.



9.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

De acordo com o Plano Diretor, “o Poder Executivo municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel” (art. 67, §1º).

9.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 66, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade, mas acrescenta as alíquotas.

9.9.1 Alíquotas

As alíquotas do IPTU Progressivo foram previstas no Plano Diretor da seguinte forma:

Plano Diretor

Art. 66. O descumprimento das condições e dos prazos previstos nos artigos anteriores implicará a incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo, mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I – imóvel edificado:

- a) 1,5% (um e meio por cento) no 1º (primeiro) ano;
- b) 3,0% (três por cento) no 2º (segundo) ano;
- c) 6,0% (seis por cento) no 3º (terceiro) ano;
- d) 12,0% (doze por cento) no 4º (quarto) ano;
- e) 15,0 % (quinze por cento) no 5º (quinto) ano.

II – imóvel não edificado:

- a) 3,0% (três por cento) no 1º (primeiro) ano;
- b) 6,0% (seis por cento) no 2º (segundo) ano;
- c) 9,0% (nove por cento) no 3º (terceiro) ano;
- d) 12,0% (doze por cento) no 4º (quarto) ano;
- e) 15,0 % (quinze por cento) no 5º (quinto) ano

Segundo o Código Tributário do Município (Lei n.º 3.750/1971), a alíquota ordinária do imposto predial (imóveis edificados) será de 1% (um por cento) sobre o valor venal do imóvel e a do imposto territorial (imóveis não edificados) será de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o valor venal do imóvel (arts. 14 e 36). Com isso, constata-se que as alíquotas do IPTU Progressivo no Tempo **atendem** os limites estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.



9.9.2 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

9.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Prevista apenas genericamente pelo art. 66, §3º, do Plano Diretor.

9.10.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.



10. SÃO BERNARDO DO CAMPO

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: São Bernardo do Campo/SP	Região: Sudeste	
Tipologia PlanHab: A – Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo		
População (2010): 765.463 População (est. 2014): 811.489	Área (Km²): 409,478	Densidade (hab./Km²): 1.869,36
Domicílios particulares ocupados (2010): 239.337	Domicílios particulares não ocupados (2010): 21.115	
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 43.072		População residente em aglomerados subnormais (2010): 152.780

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011
Revisão do Plano Diretor: Não identificado
Lei Específica (PEUC): Lei nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011
Lei Específica (IPTU Progressivo no Tempo): Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013
Código Tributário: Lei nº 1.802, de 26 de dezembro de 1969
Regulamentação Administrativa: Decreto Municipal nº 18.437, de 16 abril de 2013 (alterado pelo Decreto Municipal nº 18.943, de 9 de junho de 2014) – PEUC Decreto Municipal nº 19.110, de 12 de novembro de 2014 – IPTU Progressivo no Tempo



10.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

Logo após definir a função social da propriedade urbana, o Plano Diretor de São Bernardo do Campo, estabelece que “não cumprem a função social da propriedade os imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados [...]” (art. 7º, § único).

Em seguida, a indução do uso de imóveis vazios e subutilizados é prevista nos objetivos da Política Urbano-Ambiental e como diretriz específica das políticas de desenvolvimento econômico e de habitação.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Objetivos gerais da Política Urbana-Ambiental Plano Diretor – Art. 8º, IV	IV – induzir à adequada utilização dos imóveis ociosos, mediante aplicação de instrumentos urbanísticos que façam cumprir a função social da propriedade.
Diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico Plano Diretor – Art. 13, VII	VII – induzir a ocupação de galpões e edifícios abandonados, por meio de instrumentos urbanísticos e fiscais, bem como de processos de negociação e parcerias.
Diretrizes da Política Municipal de Habitação Plano Diretor – Art. 17, VIII	VIII – incentivar a utilização de imóveis vazios e subutilizados para habitação de mercado popular.

10.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor, atendendo ao art. 42, I, do Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 59. Serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana, disponibilizados pela legislação municipal, estadual ou federal específica:

[...]

II - Instrumentos de Indução e Controle do Desenvolvimento Urbano:

- a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- b) IPTU - progressivo no tempo;
- c) desapropriação para fins de reforma urbana com pagamento em títulos;

10.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores para imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, atendendo ao art. 5º do Estatuto da Cidade e ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do ConCidades. As mesmas definições são reproduzidas pela Lei nº 6.186/2011, que regulamenta a aplicação do PEUC no Município de São Bernardo do Campo.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 60, §1º Lei nº 6.186/2011 – Art. 2º	Art. 60, § 1º Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m ² (mil metros quadrados), sendo o coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero. Art. 2º Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas situados na Macrozona Urbana Consolidada com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), sendo o coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero.
Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 60, §2º Lei nº 6.186/2011 – Art. 3º	Art. 60, § 2º Os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), que não atingem o coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,20 são considerados solo urbano subutilizado. Art. 3º Os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m ² (mil metros quadrados), que não atingem o coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,20 são considerados solo urbano subutilizado.
Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 60, §3º Lei nº 6.186/2011 – Art. 4º	Art. 60, § 3º Constituem solo urbano não utilizado as edificações que não se encontram na posse de terceiros ou do proprietário, há mais de 3 (três) anos. Art. 4º Constituem solo urbano não utilizado as edificações que não se encontram na posse de terceiros ou do proprietário há mais de 3 (três) anos.

10.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor divide o Município de São Bernardo do Campo em duas Macrozonas, a Urbana e a de Proteção Ambiental, sendo esta última correspondente à maior parcela do território municipal. Cada uma delas, por sua vez, é subdividida em zonas, conforme tabela a seguir:

MACROZONAS (PLANO DIRETOR - ART. 27 E SS)	ZONAS
Macrozona Urbana Consolidada - MUC Situada na Bacia do Rio Tamanduateí, corresponde à parcela do território objeto da maioria dos benefícios da urbanização, com maior oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos.	I - Zona de Usos Diversificados 1 - ZUD 1 II - Zona Residencial Restritiva - ZRR III - Zona Empresarial Restritiva - ZER 1.



Macrozona de Proteção e Recuperação do Manancial – MPRM

Coincide com os limites da Área de Proteção e Recuperação do Manancial Billings - APRM-Billings no Município, da Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009, que normatiza o planejamento e a gestão do manancial Billings.

I - Macroárea Urbana em Estruturação - MURE, a porção do manancial situada imediatamente ao sul da Macrozona Urbana Consolidada, tendo como limites as três grandes rodovias que cortam o Município - Imigrantes, Rodoanel e Anchieta - e que, por sua localização contígua ao meio urbano, veio a funcionar como área de expansão da ocupação, sem o adequado saneamento e infraestrutura; b) Macroárea de Manejo Sustentável - MMS;

- a) Zona de Usos Diversificados 2 – ZUD 2
- b) Zona Empresarial Restritiva 2 - ZER 2
- c) Área de Restrição à Ocupação – ARO
- d) Área de Recuperação Ambiental 1 - ARA-1

II - Macroárea de Manejo Sustentável - MMS, que compreende todo o restante da APRM-Billings no Município, porção relativamente preservada, na qual se localizam o núcleo urbano consolidado do Bairro Rio Grande e ocupações em assentamentos habitacionais dispersos, em sua maioria precários.

- a) Área de Restrição à Ocupação – ARO
- b) Área de Ocupação Dirigida – AOD
- c) Área de Recuperação Ambiental – ARA

Macrozona de Proteção Ambiental – MPA

Localiza-se no extremo sul do território municipal, na Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão e é ocupada em grande parte pelo Parque Estadual da Serra do Mar, unidade de conservação de proteção integral.

I - Área de Restrição à Ocupação – ARO

II - Área de Ocupação Dirigida – AOD

III - Área de Recuperação Ambiental 2 - ARA 2

Como objetivo da estratégia para ocupação da Macrozona Urbana Consolidada, o Plano Diretor prevê “a intensificação da ocupação e o adensamento populacional, inibindo a permanência de terrenos ociosos em meio urbanizado e buscando compatibilizar o crescimento com a capacidade de suporte da infraestrutura instalada e projetada” (art. 28, §1º). E, dentre as diretrizes para a Macrozona, encontra-se a indução da ocupação dos terrenos não edificados, não utilizados e subutilizados (art. 28, §2º). Portanto, a Macrozona Urbana Consolidada apresenta todas as condições para aplicação do PEUC.

Além disso, o Plano Diretor instituiu Zonas Especiais de Interesse Social, sendo que as ZEIS 2 são aquelas em que há incidência de imóveis não edificados ou subutilizados.

ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 38)	TIPOS DE ZEIS
Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS Se destinam, prioritariamente, à regularização fundiária, requalificação urbanística e socioambiental e produção de habitação de interesse social e de mercado popular.	I - ZEIS 1 - áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, em que haja interesse público em promover recuperação urbanístico-ambiental, regularização fundiária ou produção de Habitação de Interesse Social - HIS; II - ZEIS 2 - constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas, destinadas à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP).



Em relação à aplicação do PEUC, o art. 60 do Plano Diretor delimita a Macrozona Urbana Consolidada - MUC, inclusive as ZEIS 2 situadas nesta Macrozona.

10.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor prevê situações excepcionais que afastam a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a saber:

Plano Diretor

Art. 61. Ficam excluídos da obrigação estabelecida no art. 60 desta Lei, os imóveis que não exijam edificação para exercer suas finalidades, tais como as seguintes atividades econômicas:

I - estações aduaneiras;

II - terminais de logística;

III - transportadoras e garagem de veículos de transporte de passageiros;

IV - depósitos de material de construção a céu aberto;

V - terreno ou gleba vinculado à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento;

VI - pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte;

VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de containeres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;

VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;

IX - equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;

X - quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel;

XI - fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;

XII - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto; ou

XIII - terrenos sujeitos a inundações.

Parágrafo Único - Ficam igualmente excluídos da obrigação estabelecida no art. 60, desta Lei, os terrenos ou lotes:

I - ocupados por clubes ou associações de classe;

II - que estejam exercendo função ambiental essencial, atestada pelo órgão de gestão ambiental do Município;

III - de interesse do patrimônio cultural, tombados, provisória ou definitivamente, por órgão competente; ou

IV - localizados, internamente, aos perímetros de operações urbanas consorciadas, desde que a eles esteja vinculada quantidade de CEPAC suficiente para atingir, pelo menos, metade do coeficiente máximo permitido pela operação urbana.



Já a Lei nº 6.186/2011, reproduz o rol de casos já previsto pelo Plano Diretor, ampliando as situações de não incidência:

Lei nº 6.186/2011

Art. 5º Ficam excluídos da obrigação estabelecida no art. 1º desta Lei, os imóveis onde se encontrem instaladas atividades econômicas que não exijam edificação para o exercício de suas finalidades, tais como:

- I - estações aduaneiras;
- II - terminais de logística;
- III - transportadoras e garagem de veículos de transporte de passageiros;
- IV - depósitos de material de construção a céu aberto;
- V - terreno ou gleba vinculado à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento;
- VI - pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte;
- VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de containeres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;
- VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;
- IX - equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel;
- X - quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel;
- XI - fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;
- XII - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto;
- XIII - terrenos sujeitos a inundações; ou

XIV - outras atividades econômicas lícitas similares.

Parágrafo único. Ficam igualmente excluídos da obrigação estabelecida por esta Lei os terrenos ou lotes:

- I - ocupados por clubes ou associações de classe;
- II - que estejam exercendo função ambiental essencial, atestada pelo órgão de gestão ambiental do Município;
- III - de interesse do patrimônio cultural, tombados, provisória ou definitivamente, por órgão competente;
- IV - localizados, internamente, aos perímetros de operações urbanas consorciadas, desde que a eles esteja vinculada quantidade de CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção suficiente para atingir, pelo menos, metade do coeficiente máximo permitido pela operação urbana;
- V - que possuam áreas tecnicamente consideradas “non aedificandi”, ou**
- VI - que possuam áreas ambientalmente protegidas.**

Por sua vez, alguns dos incisos da Lei nº 6.186/2011 foram detalhados pelo Decreto Municipal nº 18.437/2013, em particular: áreas ambientalmente protegidas; função ambiental essencial; e imóveis de interesse do patrimônio cultural.

**Decreto nº 18.437/2013**

Art. 3º As **áreas ambientalmente protegidas** referenciadas no art. 5º, parágrafo único, inciso VI, da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, compreendem:

I - as áreas de preservação permanente estipuladas pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de março de 2012;

II - as unidades de conservação tipificadas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho 2000; e

III - os lotes ou os terrenos recobertos, predominantemente, por vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, nos termos da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

Art. 4º A **função ambiental essencial** referenciada no art. 5º, parágrafo único, inciso II, da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, será reconhecida em relação ao terreno ou lote que:

I - seja beneficiário da redução prevista no art. 3º da Lei Municipal nº 6.091, de 9 de dezembro de 2010, desde que possua cobertura vegetal nativa do bioma Mata Atlântica, ao menos em 50% (cinquenta por cento) da área total do imóvel;

II - apresente contaminação do solo, confirmada por laudo técnico ou atestada por órgãos estaduais ou federais, e referendada pela Secretaria de Gestão Ambiental, apenas enquanto não sanadas tais condições; ou

III - tenha a ele atribuído compromissos de manutenção ou de recuperação de área verde, em decorrência de exigências de licenciamento ambiental ou de autuação pelos órgãos públicos estaduais ou municipais, e este compromisso ou gravame incida sobre pelo menos 50% (cinquenta por cento) da área total do imóvel.

Art. 8º São considerados como imóveis de **interesse do patrimônio cultural** aqueles tombados por qualquer ente federativo ou que estejam em processo de tombamento.

O Decreto Municipal também estabelece que Os usos e situações descritos no caput e no parágrafo único, incisos V e VI, do art. 5º da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, afastam a obrigatoriedade do parcelamento ou edificação compulsórios, quando ocuparem mais do que 50% (cinquenta por cento) do terreno.

10.6 Procedimento de notificação do PEUC

10.6.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor.

Já a Lei nº 6.324/2013 determina que compete à **Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional (SPU)** informar aos demais órgãos da Administração Pública Municipal o cumprimento da obrigação decorrente da notificação (art. 6º).

A competência da SPU é confirmada pelo Decreto Municipal nº 18.437/2013.

Art. 11. Competem aos servidores lotados na Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional - SPU, designados pelo titular da Pasta, promover a notificação para o parcelamento ou edificação compulsórios e, ainda, para a utilização compulsória.



10.6.2 Formas de notificação

O art. 62 do Plano Diretor trata da notificação dos proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, reproduzindo sem inovação o teor do art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade. Mas, acrescenta que a notificação deverá ser acompanhada do laudo técnico que ateste a situação do imóvel.

Plano Diretor

Art. 62. Para aplicação do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios o Poder Executivo Municipal deverá expedir notificação acompanhada de laudo técnico que ateste a situação do imóvel como não edificado, subutilizado ou não utilizado.

§ 1º O laudo técnico, a ser elaborado por servidor do Município de São Bernardo do Campo ou terceirizado, na forma da lei, será embasado em vistoria técnica.

§ 2º A notificação de que trata o caput, deste artigo, deverá ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis, e far-se-á da seguinte forma:

I - por servidor do Município, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; ou

II - por edital, quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I, deste parágrafo.

Idêntica redação é reproduzida pelo art. 6º da Lei nº 6.186/2011.

O Decreto Municipal nº 18.437/2013 especifica o procedimento.

Art. 11. [...]

§ 1º A notificação de cada imóvel será autuada em processo administrativo próprio.

§ 2º A notificação se concretizará com a entrega de uma via do documento estipulado no Anexo Único deste Decreto, acompanhado do laudo técnico, ao proprietário ou equiparado, ou ao gerente ou administrador, no caso de pessoa jurídica, devendo ser colhido o recibo deste em segunda via.

§ 3º Recusando-se o proprietário ou equiparado, ou ainda o gerente ou o administrador, no caso de pessoa jurídica, a apor seu recibo, o servidor designado atestará tal recusa e determinará, de maneira fundamentada, a notificação por edital, mediante publicação no “Notícias do Município”.

§ 4º Quando o proprietário ou equiparado ou o gerente ou o administrador, no caso de pessoa jurídica, residir fora do território do Município, a notificação poderá ser feita por carta registrada com aviso de recebimento.

§ 5º Será feita a notificação por edital, mediante fundamentação, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de localizar o proprietário ou equiparado ou o gerente ou o administrador, no caso de pessoa jurídica, em qualquer modalidade.

O proprietário (ou equiparado) terá prazo de 15 (quinze) dias para impugnar a notificação, dirigindo seu requerimento à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional. A decisão cabe ao Departamento de Planejamento Urbano (SPU-1) em até 30 (trinta) dias, admitindo-se recurso ao Secretário de Planejamento Urbano e Ação Regional.

10.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não estão presentes no Plano Diretor.



Por sua vez, o Decreto Municipal nº 18.437/2013 trouxe uma lista de imóveis com períodos para a ocorrência das notificações.

Art. 16. As listagens de imóveis cujos proprietários ou os titulares de direitos reais estão sujeitos à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, bem como as notificações respectivas, serão realizadas em etapas, observada a nomenclatura do Plano Diretor, Lei Municipal nº 6.184, de 2011, a localização na Macrozona Urbana Consolidada ou em ZEIS-2, e a seguinte escala:

I - a partir da publicação deste Decreto, até dezembro de 2013:

a) os imóveis não edificados e subutilizados, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, respectivamente, localizados nos Bairros Centro, Anchieta e Rudge Ramos;

b) os imóveis não utilizados com área construída igual ou maior que 500,00m² (quinhentos metros quadrados), localizados nos Bairros Centro, Anchieta e Rudge Ramos;

c) os imóveis classificados como ZEIS, localizados na Macrozona Urbana Consolidada;

II - de janeiro a junho de 2014:

a) os imóveis não edificados e subutilizados, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, localizados nos Bairros Baeta Neves, Nova Petrópolis, Santa Terezinha, Ferrazópolis, Demarchi, Assunção, Independência, Planalto e Jordanópolis;

b) os imóveis não utilizados com área construída igual ou maior que 500,00m² (quinhentos metros quadrados), localizados nos Bairros Baeta Neves, Nova Petrópolis, Santa Terezinha, Ferrazópolis, Demarchi, Assunção, Independência, Planalto e Jordanópolis;

III - de julho a dezembro de 2014:

a) os imóveis não edificados e subutilizados, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, respectivamente, localizados nos Bairros Taboão, Pauliceia, Alves Dias, Cooperativa, dos Casa, Botujuru e Montanhão;

b) os imóveis não utilizados com área construída igual ou maior que 500,00 m² (quinhentos metros quadrados), localizados nos Bairros Taboão, Pauliceia, Alves Dias, Cooperativa, dos Casa, Botujuru e Montanhão;

10.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor – Art. 63, I e §1º Lei nº 6.186/2011 – Art. 7º, I e §1º	Até 1 ano após o recebimento da notificação. Imóveis de propriedade de associações e cooperativas habitacionais terão 2 (dois) anos, a partir da notificação, para o protocolo de projeto na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.
Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor – Art. 63, II Lei nº 6.186/2011 – Art. 7º, II	Até 2 anos após a aprovação do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras Decreto nº 18.437/2013 – art. 14, § 4º	Até 5 anos após o início das obras.



Ocupação dos imóveis não utilizados

Plano Diretor – Art. 64
Lei nº 6.186/2011 – Art. 8º

Até 1 ano após o recebimento da notificação.

OBS: Cabe ao proprietário informar ao Departamento de Planejamento Urbano (SPU-1), dentro de um ano após a notificação, se foi dada utilização ao imóvel ou se foi protocolado pedido de alvará para obra ou parcelamento (Decreto Municipal nº 18.437/2013 – art. 14).

10.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

Não especificado no Plano Diretor, mas previsto pelo Decreto nº 18.437/2013 em seu art. 15.

10.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 67, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade.

10.9.1 Alíquotas

O Plano Diretor remete a legislação específica. A matéria é disciplinada pela Lei nº 6.324/2013, que determina que a alíquota seja o dobro da aplicada no ano anterior até o limite de 15% (quinze por cento).

Lei nº 6.324/2013

Art. 2º A progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana será representada pela duplicação das alíquotas do imposto, até o limite de cinco operações sucessivas e cumulativas, enquanto perdurarem as condições que deram ensejo à notificação referenciada no art. 1º desta Lei.

§ 1º A duplicação terá como ponto de partida os percentuais sobre o valor venal estipulados no art. 106 da Lei Municipal nº 1.802, de 1969, e, a partir das operações seguintes, tomará como base a alíquota obtida para o exercício fiscal imediatamente anterior ao do lançamento.

§ 2º A duplicação que resultar em alíquotas superiores a 15% (quinze por cento) será desconsiderada, fixando-se este percentual como limite para incidência sobre os valores venais.

§ 3º Caso atingido o limite estipulado no § 2º deste artigo, antes de completados cinco exercícios fiscais, a alíquota máxima sobre o valor venal será aplicada nos exercícios fiscais posteriores, enquanto não cumprida a obrigação decorrente da notificação.

O Decreto Municipal nº 19.110/2014, que regulamenta o IPTU progressivo no tempo, trouxe como anexo a previsão das alíquotas progressivas de cada ano com base nas faixas previstas pela legislação tributária do município.



ALÍQUOTA ORIGINAL (%)	1º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	2º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	3º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	4º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	5º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	ANOS SEGUINTES (%)
0,30	0,60	1,20	2,40	4,80	9,60	9,60
0,50	1,00	2,00	4,00	8,00	15,00	15,00
0,60	1,20	2,40	4,80	9,60	15,00	15,00
0,70	1,40	2,80	5,60	11,20	15,00	15,00
0,80	1,60	3,20	6,40	12,80	15,00	15,00
0,90	1,80	3,60	7,20	14,40	15,00	15,00
1,00	2,00	4,00	8,00	15,00	15,00	15,00
1,50	3,00	6,00	12,00	15,00	15,00	15,00
1,60	3,20	6,40	12,80	15,00	15,00	15,00
2,00	4,00	8,00	15,00	15,00	15,00	15,00
2,50	5,00	10,00	15,00	15,00	15,00	15,00

10.9.2 Competências

Estão previstas no Decreto Municipal nº 19.110/2014, cujo art. 2º dispõe que “a Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional - SPU informará a Secretaria de Finanças - SF sobre o descumprimento das condições e prazos estabelecidos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios pelos proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título, para fins de aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo”.

10.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 68, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

10.10.1 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor



11. SÃO PAULO

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

Município: São Paulo/SP	Região: Sudeste	
Tipologia PlanHab: A – Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo		
População (2010): 11.253.503 População (est. 2014): 11.895.893	Área (Km²): 1.521,101	Densidade (hab./Km²): 7.398,26
Domicílios particulares ocupados (2010): 3.576.864		Domicílios particulares não ocupados (2010): 353.666
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (2010): 355.756		População residente em aglomerados subnormais (2010): 1.280.400

LEGISLAÇÃO ANALISADA

Plano Diretor: Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014
Revisão do Plano Diretor: Não há revisão em curso.
Lei Específica (PEUC): Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010 (alterada pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)
Código Tributário: Decreto nº 52.703, de 5 de outubro de 2011 (consolidação da legislação)
Regulamentação Administrativa: Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014



11.1 Relação entre objetivos e diretrizes do plano diretor e o PEUC

O combate aos usos especulativos de imóveis urbanos está previsto como diretriz da Política de Desenvolvimento Urbano. O Plano Diretor Estratégico aborda também a utilização de imóveis vazios ou subutilizados dentre os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano e diretriz da Política de Habitação Social.

DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
Diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano Plano Diretor - Art. 6º, XIII, "d"	XIII – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização.
Objetivos Estratégicos da Política de Desenvolvimento Urbano Plano Diretor - Art. 7º, II	II – acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade.
Diretrizes da Política de Habitação Social Plano Diretor - Art. 292, VII	VII – promover a reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados em áreas centrais, em centralidades dotadas de infraestrutura e nas ZEIS 3, destinando-os aos programas de locação social e cessão de posse.

11.2 Previsão do PEUC como instrumento da política urbana no plano diretor

Os instrumentos estão previstos no Plano Diretor Estratégico, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Plano Diretor

Art. 90. O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

11.3 Definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no plano diretor

O Plano Diretor estabelece os critérios definidores para imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, atendendo ao art. 3º, I, da Resolução 34/2005 do Conselho das Cidades.



DISPOSITIVO LEGAL	TEXTO
<p>Solo urbano não edificado (vazio) Plano Diretor - Art. 92, "caput" e §2º</p>	<p>Art. 92. São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero).</p> <p>[...]</p> <p>§ 2º A tipificação estabelecida no "caput" se estende aos lotes com metragem inferior a 500m² (quinhentos metros quadrados), quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados).
<p>Solo urbano subutilizado Plano Diretor - Art. 93</p>	<p>Art. 93. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (nas áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana) - CAmín = 0,5 • Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (fora das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana) <ul style="list-style-type: none"> ◦ Macroáreas de Estruturação Metropolitana (Centro; Arco Tietê; Arco Jurubatuba; Arco Pinheiros; Arco Tamanduateí; Arco Jacu-Pêssego; Av. Cupecê; Faria Lima/Águas Espaiadas/Chucri Zaidan) - CAmín = 0,5, sendo que as leis específicas das operações urbanas consorciadas poderão estabelecer coeficientes mínimos superiores até o limite de 1,0. ◦ Macroáreas de Estruturação Metropolitana (Arco Leste; Noroeste; Fernão Dias) – CAmín=0,3 ◦ Macroárea de Urbanização Consolidada – CAmín=0,3 ◦ Macroárea de Qualificação de Urbanização – CAmín=0,3 ◦ Macroárea de Redução da Vulnerabilidade – CAmín=0,3 • ZEIS 2, 3 e 5 - CAmín =0,5
<p>Solo urbano não utilizado Plano Diretor - Art. 95, "caput" e §1º</p>	<p>Art. 95. São considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto.</p> <p>§ 1º Quando se tratar de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dentre elas, também pelo prazo de 1 (um) ano.</p>



11.4 Zoneamento e delimitação de área de aplicação do PEUC

O Plano Diretor Estratégico divide o território do Município de São Paulo em duas Macrozonas, cada uma das subdividida em quatro Macroáreas:

MACROZONAS	MACROÁREAS
<p>Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana Situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos.</p>	<p>I - Macroárea de Estruturação Metropolitana: Abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia.</p> <p>II - Macroárea de Urbanização Consolidada: Localiza-se na região sudoeste do Município, é caracterizada por um padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, e elevada concentração de empregos e serviços e é formada pelas zonas exclusivamente residenciais e por bairros predominantemente residenciais que sofreram um forte processo de transformação, verticalização e atração de usos não residenciais, sobretudo serviços e comércio.</p> <p>III - Macroárea de Qualificação da Urbanização: Caracterizada pela existência de usos residenciais e não residenciais instalados em edificações horizontais e verticais, com um padrão médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos.</p> <p>IV - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana: Localizada na periferia da área urbanizada do território municipal caracteriza-se pela existência de elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares, que apresentam precariedades territoriais, irregularidades fundiárias, riscos geológicos e de inundaçao e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.</p>



Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental

É um território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, à presença de mananciais de abastecimento hídrico e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação.

I - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental:

Localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundações.

II - Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental:

É caracterizada pela existência de vazios intraurbanos com ou sem cobertura vegetal e áreas urbanizadas com distintos padrões de ocupação, predominantemente horizontais, ocorrendo, ainda, reflorestamento, áreas de exploração mineral, e algumas áreas com concentração de atividades industriais, sendo este um território propício para a qualificação urbanística e ambiental e para provisão de habitação, equipamentos e serviços, respeitadas as condicionantes ambientais.

III - Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável:

Localizada ao sul do território municipal é caracterizada pela existência de fragmentos significativos de vegetação nativa, entremeados por atividades agrícolas, sítios e chácaras de recreio que protegem e/ou impactam, em graus distintos, a qualidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, com características geológico-geotécnicas e de relevo que demandam critérios específicos para ocupação, abrigando também áreas de exploração mineral, ativas e desativadas.

IV - Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais:

É caracterizada pela existência de sistemas ambientais cujos elementos e processo ainda conservam suas características naturais.

O Plano Diretor Estratégico instituiu também Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), classificando-as em cinco categorias, sendo que as ZEIS 2, 3 e 5 são aquelas em que há incidência de imóveis não edificados ou subutilizados.



ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 44)	TIPOS DE ZEIS (PLANO DIRETOR - ART. 45)
Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS São porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.	I - ZEIS 1 São áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social.
	II - ZEIS 2 São áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.
	III - ZEIS 3 São áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encorticados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.
	IV - ZEIS 4 São áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual.
	V - ZEIS 5 São lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

No tocante à delimitação das áreas de incidência do PEUC, o Plano Diretor Estratégico estabeleceu em seu art. 91:

- Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;
- Perímetro da Operação Urbana Centro;
- Áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;
- Perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;



- Perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;
- Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;
- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados);
- Em todas as áreas do perímetro urbano nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial.

11.5 Casos de não incidência do PEUC

O Plano Diretor Estratégico prevê situações excepcionais que afastam a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a saber:

Plano Diretor

Art. 94. Ficam excluídos das categorias de não edificados ou subutilizados os imóveis que:

- I - abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos;
 - II - integrem o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, forem classificados como ZEPAM ou cumpram função ambiental relevante;
 - III - forem classificados como ZEPEC, tombados, ou que tenham processo de tombamento aberto pelo órgão competente de qualquer ente federativo, ou ainda cujo potencial construtivo tenha sido transferido;
 - IV - estejam nestas condições devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem.
- Parágrafo único. As exceções previstas no "caput" serão regulamentadas pelo Poder Executivo, considerando os princípios e objetivos desta lei.

Em relação aos imóveis não edificados, afasta-se também a obrigação "enquanto o terreno não tiver acesso à infraestrutura básica, assim definida pela legislação federal de parcelamento do solo urbano, ressalvados os casos em que os equipamentos urbanos ali estabelecidos possam ser exigidos no processo de licenciamento" (art. 92, §1º).

O Plano Diretor também determina que não se aplica o PEUC nas áreas onde não incide o IPTU, quando efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial (art. 91, VIII).

Por sua vez, o **Decreto** regulamentador especifica os casos de atividades que não necessitam de edificação, função ambiental relevante e impossibilidades jurídicas momentâneas.

Decreto Municipal nº 55.638/2014

Art. 6º São consideradas atividades que não necessitam de edificação para o desenvolvimento de suas finalidades, dentre outras:

- I - estações aduaneiras;
- II - postos de abastecimento de veículos;
- III - terminais de logística, transportadoras e garagens de veículos de transporte coletivo ou de cargas;
- IV - depósitos de material de construção a céu aberto;
- V - depósitos de material para reciclagem;
- VI - indústria de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;



VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres;

VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, antenas e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;

IX - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto;

X - indústrias que utilizem equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados;

XI - áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemelhados;

XII - hortas urbanas, quando caracterizadas como atividade econômica, nos termos incentivados pelo Plano Diretor Estratégico.

§ 1º As atividades relacionadas no "caput" deste artigo afastam a notificação apenas quando inerentes e predominantes relativamente ao uso licenciado para o imóvel.

§ 2º O estacionamento rotativo de veículos não será considerado como atividade econômica que não necessita de edificação.

§ 3º Outras atividades poderão ser reconhecidas mediante deliberação da Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU.

Art. 7º Constitui função ambiental relevante passível de afastar a aplicação do PEUC a inserção do imóvel em programas de pagamentos por serviços ambientais, nos termos do artigo 161 da Lei nº 16.050, de 2014 - Plano Diretor Estratégico.

Art. 8º Constituem impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário as circunstâncias preexistentes à notificação e absolutamente obstativas ao parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis, tais como as decorrentes de:

I - pendência judicial;

II - declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação;

III - impedimentos ao licenciamento de uso, parcelamento ou edificação, por decorrência da legislação urbanística aplicável, e que não possam ser supridos pela ação do proprietário, sem prejuízo da regra prevista no § 4º do artigo 96 da Lei nº 16.050, de 2014 - Plano Diretor Estratégico.

§ 1º As circunstâncias descritas no "caput" deste artigo deverão ser arguidas pelo proprietário após sua notificação, para conhecimento e deliberação da Administração a respeito da efetiva impossibilidade de cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel.

§ 2º Os imóveis com comprovada impossibilidade jurídica de aproveitamento, assim reconhecidos pelo Poder Público Municipal, permanecerão nos cadastros municipais especificamente criados para aplicação do PEUC, devendo os proprietários notificados atualizarem as informações acerca da manutenção daquelas condições anualmente, sob pena de nova notificação.

§ 3º A existência de direitos reais de terceiros sobre o imóvel, instituídos por ato do proprietário, não constitui circunstância obstativa ao parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis.

§ 4º No caso de sobrevirem impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário posteriormente à notificação, estas deverão ser igualmente arguidas pelo proprietário e analisadas pela administração segundo os mesmos critérios anteriores.



11.6 Procedimento de notificação do PEUC

11.6.1 Competências

Não estão presentes no Plano Diretor nem na Lei nº 15.234/2010.

Foram previstas no Decreto regulamentador, que atribuiu a aplicação do instrumento à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, por seu Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP. O Decreto também tratou do papel a ser desempenhado pelo Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU.

Decreto Municipal nº 55.638/2014

Art. 2º Compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, primordialmente por seu Departamento de Controle da Função Social da Propriedade - DCFSP, com apoio dos demais órgãos integrantes da Administração Pública, implementar projetos, ações e programas relacionados à efetivação da notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, doravante referido como PEUC, de imóveis que não cumprem a sua função social.

§ 1º A SMDU coordenará ações visando a regulamentar a aplicação:

I - do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, para os casos de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos para o PEUC;

II - do consórcio imobiliário pelo Poder Público Municipal, nos termos do artigo 102 da Lei nº 16.050, de 2014 – Plano Diretor Estratégico.

§ 2º O Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU será informado, periodicamente, acerca da evolução da aplicação dos instrumentos, mediante relatórios específicos das notificações procedidas, e consultado quanto ao escalonamento a ser adotado para novas notificações.

Art. 3º Compete ao Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP a criação e manutenção do cadastro de imóveis passíveis de notificação, colhendo, processando e analisando informações de fontes hábeis a inferir a caracterização dos imóveis como não utilizados, subutilizados ou não edificados, nos termos da Lei nº 16.050, de 2014 – Plano Diretor Estratégico.

11.6.2 Formas de notificação

As formas de notificação estão previstas no art. 97 do Plano Diretor Estratégico e, com conteúdo idêntico, no art. 2º da Lei nº 15.234/2010, nos seguintes termos:

Plano Diretor

Art. 97. A notificação de que trata o artigo anterior far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário for residente ou tiver sua sede fora do território do Município;

III - por edital, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelos incisos I e II deste artigo.



O Plano Diretor Estratégico prevê, ainda, que seja disponibilizada ao público uma listagem dos imóveis cujos proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e nas Subprefeituras, bem como em portal eletrônico oficial do Executivo (art. 100).

Após a notificação, o proprietário tem o prazo de 15 (quinze) dias para apresentar requerimento administrativo de **impugnação** ao Departamento de Controle da Função Social da Propriedade.

Decreto Municipal nº 55.638/2014

Art. 10. O proprietário poderá impugnar a notificação, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do 1º (primeiro) dia útil subsequente a seu recebimento.

§ 1º A impugnação será dirigida ao Diretor do DCFSP, a quem caberá decidi-la no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogáveis uma única vez por igual período, ouvidos os demais órgãos da Administração Direta ou Indireta, quando pertinente.

§ 2º Apresentada tempestivamente a impugnação, fica suspensa a contagem do prazo para edificar, parcelar ou dar um uso ao imóvel, assim como o da averbação da notificação na matrícula respectiva.

§ 3º A decisão será publicada no Diário Oficial da Cidade.

§ 4º Da decisão de indeferimento caberá recurso administrativo, sem efeito suspensivo, ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, no prazo de 15 (quinze) dias, contados de sua publicação.

11.6.3 Critérios de priorização de imóveis para aplicação do PEUC

Não há critérios de priorização ou escalonamento presentes no Plano Diretor.

Já a **Lei nº 15.234/2010** estabelece áreas para a aplicação inicial do PEUC, sendo que coincidem com as áreas de incidência previstas no Plano Diretor, de forma que não há previsão efetiva de prioridades no âmbito legal.

Lei nº 15.234/2010

Art. 11. Ficam estabelecidos inicialmente, para aplicação das regras estabelecidas por esta lei, os seguintes perímetros:

I - das Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;

II - da Operação Urbana Centro;

III - áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;

IV - das Operações Urbanas Consorciadas;

V - das Subprefeituras da Sé e da Mooca;

VI - das Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;

VII - da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com mais de 20.000m².

Já o **Decreto** regulamentador restringe ainda mais as áreas de aplicação inicial do instrumento, prevendo que a primeira etapa ocorrerá em relação aos imóveis localizados nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS 2, 3 e 5, e nos perímetros da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

Decreto Municipal nº 55.638/2014

Art. 4º A notificação para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados contidos nos perímetros definidos pela Lei nº 15.234, de 2010,



com a redação conferida pela Lei nº 16.050, de 2014 - Plano Diretor Estratégico, será procedida, em etapa inicial, nas Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS 2, 3 e 5, bem como nas áreas contidas nos perímetros da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

11.7 Prazos para implementação da obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação Plano Diretor - Art. 96, §1º Lei nº 15.234/2010 – Art. 3º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras Plano Diretor - Art. 96, §2º	Até 2 anos a contar da expedição do alvará de execução do projeto.
Conclusão do parcelamento ou das obras Plano Diretor – Art. 96, §5º	Até 5 anos após o início das obras.
Ocupação dos imóveis não utilizados Plano Diretor - Art. 96, §3º Lei nº 15.234/2010 – Art. 3º	Até 1 ano após o recebimento da notificação.

Caso o proprietário alegue como **impossibilidade jurídica** a inviabilidade de ocupação do imóvel não utilizado em razão de normas edilícias, o Executivo poderá conceder prazo de 1 (um) ano, a partir da notificação, exclusivamente para promover a regularização da edificação se possível, nos termos da legislação vigente, ou a sua demolição, fluindo a partir de então prazo igual para apresentação de projeto de nova edificação ou documentação relativa à regularização do imóvel (art. 96, §4º).

Nos casos em que os proprietários notificados forem **cooperativas habitacionais ou associações sem fins lucrativos, todos os prazos previstos serão contados em dobro** (art. 96, §6º).

De acordo com o Decreto Municipal nº 55.638/2014, a **interposição de impugnação administrativa suspende os prazos para cumprimento da obrigação até a decisão**.

O Decreto atribui ao proprietário o dever de informar do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade se cumpriu a obrigação decorrente da notificação.

Decreto Municipal nº 55.638/2014

Art. 11 [..]

§ 2º Cabe ao proprietário notificado informar o DCFSP uma das seguintes providências, conforme o caso:

I - protocolo de projeto de parcelamento ou edificação;
II - início comprovado de utilização do imóvel;

III - expedição do alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo;

IV - alvará de aprovação e execução de edificação ou reforma;



- V - início da implantação do parcelamento ou da edificação;
VI - conclusão da implantação do parcelamento ou da edificação.

11.8 Possibilidade de consórcio imobiliário

De acordo com o Plano Diretor Estratégico, a Prefeitura poderá realizar consórcios imobiliários para fins de viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsória (art. 102).

11.9 IPTU progressivo no tempo

Em seu art. 98, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 7º do Estatuto da Cidade.

11.9.1 Alíquotas

O valor da alíquota a ser aplicado no caso do IPTU Progressivo tem previsão no art. 98, §1º, do Plano Diretor Estratégico e, com conteúdo idêntico, no art. 7º, §1º, da Lei nº 15.234/2010, nos seguintes termos:

Plano Diretor

Art. 98. [...]

§ 1º A alíquota a ser aplicada a cada ano será igual ao dobro do valor da alíquota do ano anterior.

A redação foi incorporada à Consolidação da Legislação Tributária do Município por meio do Decreto nº 52.703, de 5 de outubro de 2011.

11.9.2 Competências

Não foram previstas no Plano Diretor nem na Lei nº 15.234/2010.

De acordo com o Decreto Municipal nº 55.638/2014, o lançamento do IPTU progressivo no tempo cabe à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico com base nas informações fornecidas pelo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (art. 12).

11.10 Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública

Em seu art. 99, o Plano Diretor reproduz a redação do art. 8º do Estatuto da Cidade.

Uma inovação da legislação municipal refere-se ao prazo de um ano para que a Prefeitura publique o respectivo decreto de desapropriação após o quinto ano de incidência do IPTU Progressivo (art. 99, §2º).

11.10.1 Competências

Não estão presentes no Plano Diretor



APÊNDICE

||



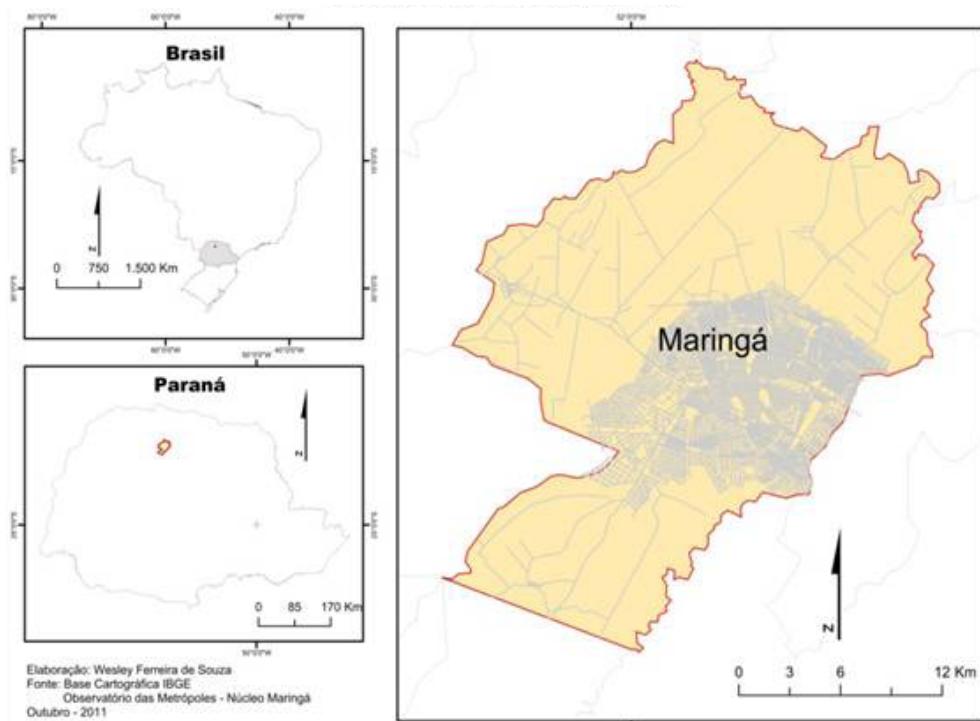
**MARINGÁ:
REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO
DO PEUC E IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO**



INTRODUÇÃO

Localizada no norte do Estado do Paraná, região sul do Brasil, Maringá é a terceira maior cidade do estado, com 357.077 habitantes (IBGE, 2014c). O município integra a Região Metropolitana de Maringá (RMM), composta por 25 municípios, na condição de cidade polo¹. Na Figura 1, apresenta-se a localização do município de Maringá.

FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ - PR



Fonte: Base Cartográfica, Observatório das Metrópoles – Núcleo Maringá (2011) *apud* CORDOVIL; RODRIGUES (2012).

O município possui 487 km² e divide-se em área urbana e rural. A área urbana, com 128 km², é formada pelo Distrito Sede e pelos Distritos de Iguatemi e Floriano e abriga população de 350.653 habitantes (densidade: 2.739,47 hab./km²). A área rural, com aproximadamente 360 km², abrange cerca de 70% do município e abriga população de 6.424 habitantes (densidade: 17,84 hab./km²).

¹ A Região Metropolitana de Maringá (RMM) foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 83, de 17 de julho de 1998. Os municípios integrantes da RMM são: Ângulo, Astorga, Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Igaraçu, Itambé, Ivatuva, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguari, Mandaguacu, Marialva, Maringá, Munhoz de Mello, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Sarandi, São Jorge do Ivaí. A população total da RMM é de 716.918 habitantes (IBGE, 2014c).



Maringá foi planejada como uma cidade nova, no âmbito de uma estratégia de formação de uma rede regional de cidades empreendida pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), sucedida pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP):

Os planaltos ocidentais do Norte do Paraná foram palco de um notável processo de ocupação urbana decorrente da expansão do complexo cafeeiro proveniente do estado de São Paulo. No seu desenvolvimento, foram marcantes o ritmo acelerado com que as culturas se implantaram, principalmente a cafeeira, a atração que a região exerceu sobre diversos tipos de trabalhadores e o estabelecimento das vias de comunicação ligando zonas rurais aos centros de comercialização dos produtos agrícolas. Esses fatores foram determinantes para que a região se transformasse rapidamente.

Fruto de um empreendimento privado, Maringá estabeleceu-se em um território onde não havia ocupação urbana anterior a partir da década de 1940. A sua demarcação territorial deu-se exclusivamente baseada num plano. A rede regional, na qual a cidade se inseriu como polo e centro de escoamento de safras, fez parte de um processo de abertura de fronteiras agrícolas nas quais as cidades, previamente planejadas e conectadas por uma ferrovia, urbanizaram o território (CORDOVIL; RODRIGUES, 2012).

O plano inicial de Maringá foi traçado pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira e despontou como exemplo de padrão urbanístico, vinculando-se ao ideário cidade-jardim². A cidade mantém, ainda hoje, muitas dessas características: avenidas amplas e densamente arborizadas³, fundos de vale preservados ao longo dos cursos d'água que cortam a cidade e sistema de áreas verdes formado por parques e unidades de conservação internas à área urbana⁴. Esses elementos, somados ao baixo índice de verticalização da cidade, propiciam uma elevada qualidade do espaço urbano.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1991, a população de Maringá cresce com taxas superiores às médias do estado e do país (Tabela 1).

TABELA 1: POPULAÇÃO E TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL

	1991	2000	Variação na década (%)	2010	Variação na década (%)
Maringá	240.292	288.653	2,06	357.077	2,15
Paraná	8.448.713	9.563.458	1,39	10.444.526	0,89
Brasil	146.825.475	169.799.170	1,63	190.755.799	1,17

Fonte: IBGE (2014a; 2014b; 2014c)

Segundo depoimento dos gestores municipais, a qualidade de vida urbana atrai novos moradores para a cidade⁵. Além disso, fatores como a localização estratégica⁶ e a presença de um aeroporto de cargas contribuem para a instalação de novos empreendimentos voltados para o setor de importação e exportação, com incremento da economia local.

As principais atividades econômicas de Maringá estão ligadas ao setor de comércio e serviços, seguido pelas atividades do setor industrial (de confecções, alimentos, móveis, metalúrgica e agroindústria) e, com menor importância, pela agricultura (soja, trigo, milho, algodão, cana de açúcar, café, alho, feijão, arroz e mandioca)⁷. Uma das principais estratégias do Poder Público Municipal para fomentar o desenvolvimento econômico do município é a implantação do Parque Industrial Cidade Maringá, com capacidade para abrigar 400 empresas. Dentro do empreendimento será construído o Tecnoparque, área com 10 alqueires destinada à instalação de empresas de base tecnológica. (MARINGÁ, 2013, p. 95).

2 O engenheiro Jorge de Macedo Vieira projetou vários bairros na cidade de São Paulo, além de outros no interior do Estado de São Paulo e na cidade do Rio de Janeiro (CORDOVIL; RODRIGUES, 2012).

3 Projeto de arborização dos engenheiros agrônomos Luiz Teixeira Mendes e Aníbal Bianchini da Rocha.

4 Maringá tem 130 mil árvores, 105 praças e 11 reservas florestais. Em média, são 25m² de área verde por habitante. Portal da cidade, disponível em: <<http://www.maringa.com/maringa/>>, acesso em: 29 de novembro de 2014.

5 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,808 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

6 Distante 430 km de Curitiba, 650 km de São Paulo e 410 km de Foz do Iguaçu.

7 A cidade de Maringá sedia uma das mais importantes cooperativas agrícolas brasileiras, a Cocamar Cooperativa Agroindustrial, antiga Cooperativa de Caficultores de Maringá.



Há indícios de forte dinamismo do mercado imobiliário. De acordo com dados que constam do relatório “Finanças e Atividades 2012/2013”⁸ (MARINGÁ, 2013, p.98), a área construída correspondente a obras concluídas e projetos aprovados no município entre os anos de 2009 e 2013 somam, respectivamente, cerca de quatro e cinco milhões de metros quadrados (Tabela 2)⁹.

TABELA 2: ÁREA CONSTRUÍDA DE OBRAS CONCLUÍDAS E PROJETOS APROVADOS NO PERÍODO 2009 - 2013 NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	TOTAL
OBRAS CONCLUÍDAS (m²)	712.737,63	775.207,54	940.980,25	847.878,22	865.965,97	4.142.769,61
PROJETOS APROVADOS (m²)	813.985,25	953.088,41	1.092.863,48	1.376.594,21	818.118,31	5.054.649,66

Nota: (1) Dados referentes ao período de janeiro a outubro de 2013.

Fonte: MARINGÁ (2013).

Observa-se que um dos principais produtos do mercado imobiliário é o loteamento. Segundo relatório produzido pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN)¹⁰, encontram-se em processo de aprovação no município 209 projetos de parcelamento do solo, do tipo loteamento, com o equivalente em área a cerca de 27 milhões de metros quadrados (27 km²). Esses loteamentos estão distribuídos por todo o território do município e correspondem a 20% da área urbana de Maringá. Considerando que a cidade possui um número expressivo de vazios urbanos e terrenos não edificados nos loteamentos existentes em diversos bairros consolidados da cidade, questiona-se sobre a lógica e existência de demanda para esse tipo de produto em Maringá.

Em contraste com a forte dinâmica do mercado imobiliário, o perímetro urbano de Maringá abriga antigas chácaras de lazer, localizadas nas proximidades da área central, que datam da época de formação da cidade. Há também chácaras e sítios que apresentam atividade agrícola familiar regular, às vezes, de subsistência, em perímetros delimitados como área urbana, mas que conservam características rurais.

Outro aspecto relevante diz respeito à moradia da população de baixa renda que trabalha na cidade: em sua maioria, sem acesso à cidade formal, as famílias deslocam-se para os municípios vizinhos de Sarandi e Paiçandu, onde o custo de vida é mais baixo, entretanto, a infraestrutura e a qualidade de vida não se apresentam como na cidade de Maringá¹¹.

Nesse cenário de forte atuação do mercado imobiliário e expansão urbana, a Prefeitura de Maringá vem aplicando o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), desde o ano de 2009, com a notificação de cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, entre terrenos não edificados e subutilizados. Esse universo notificado corresponde, em área, a 14,5 milhões de metros quadrados (14,5 km²). O processo ininterrupto de implementação do instrumento, propiciado pela continuidade administrativa política, possibilitou que o município avançasse também na aplicação do IPTU progressivo no tempo, sucedâneo do PEUC, de forma pioneira no país.

8 O Relatório Finanças e Atividades é uma publicação da Prefeitura do Município de Maringá, produzida com o objetivo de consolidar números da administração municipal, a cada exercício, prestando contas à população e demonstrando o processo evolutivo do município, em todas suas áreas (MARINGÁ, 2013, p. 6).

9 O cálculo da área construída referente às obras concluídas tem como base os certificados de conclusão de obra (“Habite-se”) emitidos pelo município no período.

10 Por solicitação da equipe de pesquisa, a Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), por meio da Diretoria de Planejamento Urbano (DPU), disponibilizou relatório contendo dados sobre processos de aprovação de loteamentos no município, dentre os quais: cadastro imobiliário; identificação do proprietário, zoneamento e área dos imóveis; estágio do licenciamento; e nome do loteamento.

11 Depoimentos de funcionários da prefeitura e de representante da Universidade Estadual de Maringá (UEM) no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.



1. PLANO DIRETOR

1.1 O Plano Diretor Pós-Estatuto da Cidade – Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006

O processo de elaboração do Plano Diretor de Maringá teve início no município em 2001, durante a gestão do Prefeito José Cláudio Pereira Neto, do Partido dos Trabalhadores (PT), e contou com consultoria da Ambiens Sociedade Cooperativa, de Curitiba. A aprovação do Plano, no entanto, aconteceu apenas em 2006, na gestão do Prefeito Silvio Magalhães Barros II (ex-Partido Progressista – PP, atual Partido Humanista da Solidariedade – PHS), que administrou Maringá de 2005 a 2012 e elegeu seu sucessor, o atual prefeito Carlos Pupin (PP)¹².

O Plano Diretor instituiu novo macrozoneamento para o Município de Maringá. O perímetro urbano foi subdividido em cinco Macrozonas Urbanas: Consolidação, Qualificação, Industrial, de Proteção Ambiental e de Contenção. O perímetro rural foi subdividido em três Macrozonas Rurais: de Transição, de Proteção do Manancial e Rural. As características e objetivos para cada uma das macrozonas encontram-se registrados no Quadro 1.

**QUADRO 1: MACROZONAS URBANAS E RURAIS - CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS
ESTABELECIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 632/2006**

MACRO-ZONA	LOCALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS ESTABELECIDOS NO PD
URBANA DE CONSOLIDAÇÃO	porção central da área urbana.	boa qualidade de infraestrutura, desenho urbano e paisagem urbana; concentração de comércio e serviços; presença e concentração dos bens socioambientais de Maringá.	garantir o uso residencial; inibir a substituição do uso residencial pelo uso comercial e de serviços, buscando o máximo aproveitamento da infraestrutura instalada.
URBANA DE QUALIFICAÇÃO	área urbana ocupada em torno da Macrozona Urbana de Consolidação.	alta taxa de crescimento populacional; não-consolidação da infraestrutura, do desenho urbano e da paisagem urbana; grande quantidade de terrenos não-edificados.	melhorar e otimizar a infraestrutura urbana e serviços públicos; adequar a permissão de usos a partir de critérios de incomodidade; qualificar o desenho urbano e a paisagem.

12 O Prefeito Carlos Pupin ocupou o cargo de vice-prefeito nas duas gestões do Prefeito Silvio Magalhães Barros II.



URBANA INDUSTRIAL	área urbana predominantemente ocupada por estabelecimentos industriais e de serviços, na porção sudoeste do município.	vantagens de logística.	otimizar a ocupação do solo; criar ambiente de intercâmbio empresarial; potencializar as condições logísticas; garantir a qualidade da paisagem.
URBANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	áreas de fundo de vale e Unidades de Conservação internas à área urbana.	-	controlar, recuperar e conservar a biodiversidade na área urbana e a morfologia dos canais hídricos; compatibilizar o uso e ocupação do solo com as condições geológicas do terreno no entorno dos corpos hídricos.
URBANA DE CONTENÇÃO	anel de terrenos urbanos próximo à Macrozona Urbana de Qualificação.	predominância de grandes terrenos; pressão à ocupação urbana.	consolidar a malha urbana existente; manter características rurais em relação ao uso e intensidade de ocupação do solo.
RURAL DE TRANSIÇÃO	anel de terrenos rurais em torno das áreas urbanas da sede do Município e da área adjacente à PR-317, ao norte da sede municipal.	pressão para ocupação de empreendimentos de impacto.	controlar e ordenar o uso e a ocupação do solo; controlar o uso de agroquímicos, de forma a compatibilizar as atividades agrossilvipastoris com as demais atividades permitidas na Macrozona; controlar, recuperar e preservar as reserva legais, a mata ciliar e a biodiversidade.
RURAL DE PROTEÇÃO DO MANANCIAL	porção rural das bacias do Ribeirão Moranguinho e Ribeirão Sarandi.	-	manter características rurais em relação ao uso e intensidade de ocupação do solo; vetar usos e formas de ocupação do solo potencialmente poluidores; controlar o uso de agroquímicos; controlar, recuperar e preservar as reservas legais, a mata ciliar e a biodiversidade.
RURAL	demais áreas rurais do território municipal	-	manter e incentivar atividades agrossilvipastoris, de turismo, de recuperação e manejo ambiental, de forma sustentável; ordenar e monitorar o uso e ocupação da área rural; controlar, recuperar e preservar as reservas legais, a mata ciliar e a biodiversidade; controlar o uso de agroquímicos, de forma a compatibilizar as atividades agrossilvipastoris com as demais atividades permitidas na Macrozona.

Fonte: Maringá (2015a).



Em relação ao ordenamento territorial, cumpre destacar a criação da Macrozona Urbana de Contenção (MUC), com papel relevante na inibição da expansão urbana para além dos limites da Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ), constituindo faixa de transição entre os perímetros urbano e rural do município. Para esta última, foram estabelecidos parâmetros para parcelamento do solo e índices de ocupação mais restritivos do que para as demais macrozonas da cidade onde o Plano Diretor traz como objetivos otimizar a infraestrutura instalada e consolidar a ocupação urbana¹³.

O Plano Diretor instituiu também Zonas e Setores Especiais, entre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destinadas prioritariamente à urbanização e produção de Habitação de Interesse Social (HIS). No entanto, o Plano não gravou áreas destinadas a este zoneamento especial e remeteu a instituição de ZEIS à aprovação de legislação específica:

Plano Diretor de Maringá – Lei Complementar nº 632/2006:

Art. 65. Leis municipais específicas poderão definir, na Macrozona Urbana de Consolidação e na Macrozona Urbana de Qualificação, áreas do território como Zonas Especiais de Interesse Social.

[...]

Art. 70. Lei específica, baseada neste Plano Diretor estabelecerá critérios para delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social.

Em consonância com os objetivos propostos a partir do novo macrozoneamento, o Plano Diretor estabeleceu como áreas sujeitas à aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública: (i) Macrozona Urbana de Consolidação (MUC), (ii) Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ); (iii) Macrozona Urbana Industrial (MUI), restrita à Área Industrial 1¹⁴; e (iv) Setores Especiais, quando for o caso¹⁵. Não há disposições sobre aplicação do PEUC nas ZEIS.

No caso de Maringá, conclui-se que o instrumento não foi previsto para favorecer a disponibilização de áreas para produção de HIS. Entretanto, é possível identificar outros dispositivos no Plano Diretor que podem resultar em reserva de área para HIS no município, a partir da aplicação do PEUC nas Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação (MUC e MUQ). Para a consecução da política habitacional do município, o Plano previu, no capítulo que trata dos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, a possibilidade de redução do lote mínimo de 400m² (quatrocentos metros quadrados) para 300m² (trezentos metros quadrados) para parcelamentos estabelecidos na MUC e MUQ, “desde que sejam destinados, no mínimo, 3% da área líquida de lotes do empreendimento para o Fundo Municipal de Habitação, além dos percentuais mínimos para áreas de domínio público exigidos na Lei Municipal de Parcelamento do Solo” (Art. 99, § 1º).

Para atender aos princípios previstos relativos à gestão democrática, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor instituiu o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal, com objetivo de garantir a participação da sociedade no debate das questões relevantes à gestão municipal e na aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor. O Sistema de Planejamento e Gestão Municipal é composto pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), pelo Órgão de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial, pelas Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial e pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH).

No sistema de planejamento proposto, cabe destacar a criação do CMPGT, órgão consultivo e deliberativo sobre a gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais. O referido Conselho é composto por 16 membros titulares e seus suplentes, sendo sete representantes da Prefeitura do Município de Maringá, um representante do Poder Legislativo

13 Macrozona Urbana de Contenção: lote mínimo igual a 2mil metros quadrados e coeficiente de aproveitamento (CA) máximo igual a 1,0; Macrozona Urbana de Qualificação e Macrozona Urbana de Consolidação: lote mínimo igual a 400 metros quadrados; Macrozona Urbana de Qualificação e Macrozona Urbana de Consolidação, na Área Predominantemente Residencial 2: CA máximo igual a 1,4. Nas demais áreas que compõem a Macrozona Urbana de Consolidação, a Área Central e a Área Predominantemente Residencial 1, o CA máximo é 4,5 e 3,5, respectivamente (MARINGÁ, 2015a).

14 De acordo com o Plano Diretor, a Macrozona Urbana Industrial divide-se em duas áreas: Área Industrial 1 e Área Industrial 2. A Área Industrial 1 caracteriza-se pela ocupação dispersa do território pelas unidades produtivas e tem como objetivo estabelecido pelo PD o aproveitamento, otimização e qualificação da infra-estrutura existente (MARINGÁ, 2015a).

15 Em relação aos Setores Especiais, o PD não traz parâmetros para caracterizar a definição “quando for o caso”.



Municipal e oito representantes da sociedade civil¹⁶. Há previsão de participação de outros três representantes no Conselho, na qualidade de convidados, sem direito a voto: um representante do Município de Sarandi, um do Município de Paiçandu e um de organismos intermunicipais e/ou metropolitanos.

1.2 A revisão do Plano Diretor – Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010

O Plano Diretor, pouco mais de três anos após sua aprovação, durante o segundo mandato do Prefeito Silvio Magalhães Barros II, sofreu uma primeira revisão, que resultou em alteração no macrozoneamento da cidade e na criação de novas zonas especiais.

A revisão introduziu uma mudança significativa no ordenamento territorial vigente: a Macrozona Urbana de Contenção (MUC) foi transformada em Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI). Os objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor para essa porção do território, inicialmente destinada à contenção da expansão urbana, basicamente passaram a consistir no incentivo à ocupação.

A fim de ilustrar a mudança proposta, segue reprodução da redação original e da nova redação do Art. 55 do Plano Diretor que trata dos objetivos para cada uma dessas Macrozonas:

Plano Diretor de Maringá – Lei Complementar nº 632/2006 (redação original)

Art. 55 A delimitação da Macrozona Urbana de Contenção tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I - consolidar a malha urbana existente;
- II - manter características rurais com relação ao uso e intensidade da ocupação do solo.

Plano Diretor de Maringá – Lei Complementar nº 632/2006 (alterada pela Lei Complementar nº 799/2010)

Art. 55 A delimitação da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

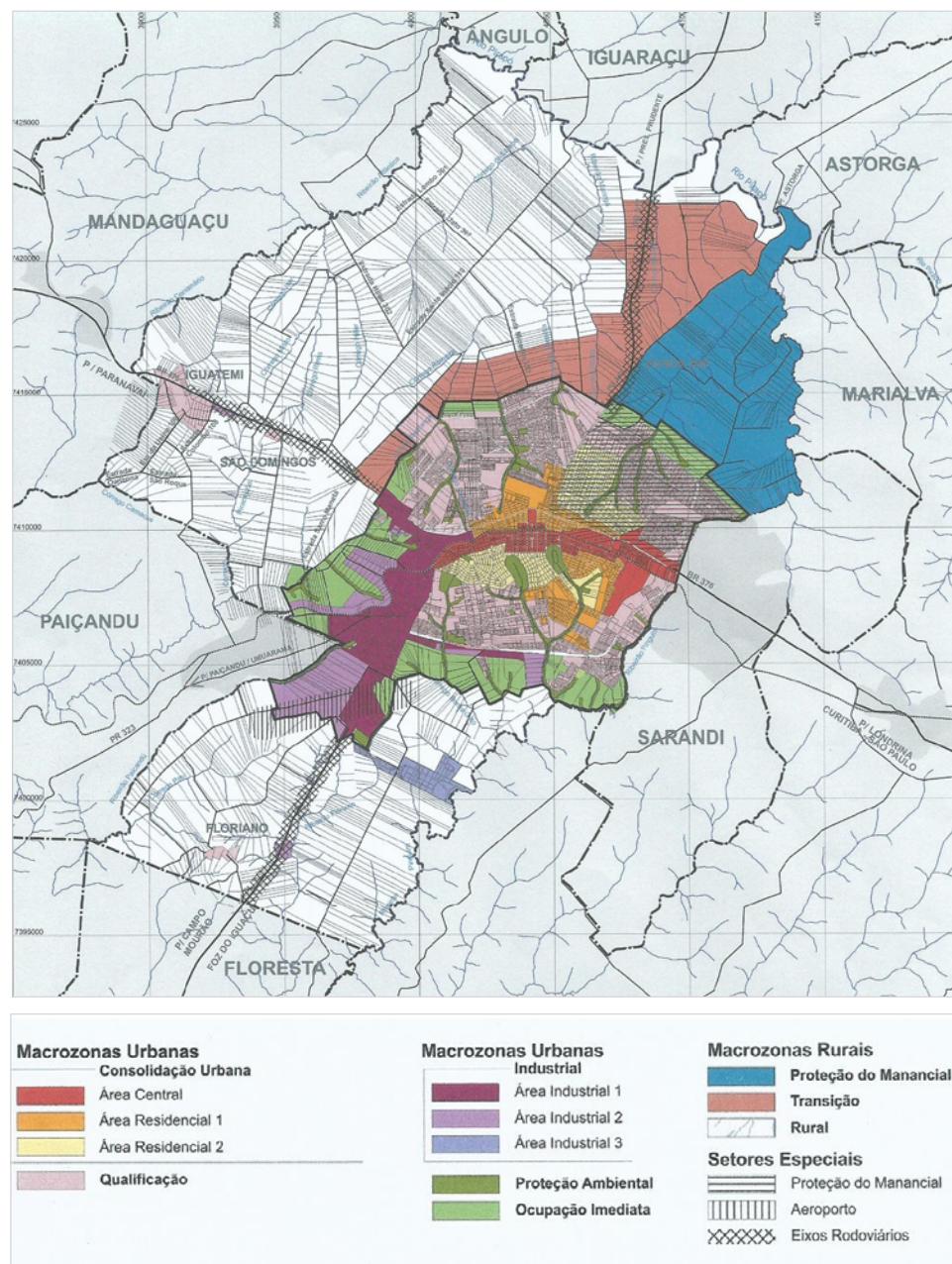
- I – aumentar a oferta de glebas urbanizáveis;
- II – atender à crescente demanda por lotes urbanizados;
- III – equilibrar a relação entre demanda e oferta de lotes urbanizados;
- IV – contribuir para a redução dos custos da terra urbanizável e urbanizada.

Os parâmetros para parcelamento do solo e os índices urbanísticos previstos inicialmente para a Macrozona Urbana de Contenção também foram alterados com a instituição da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata: a área do lote mínimo foi reduzida de 2000m² (dois mil metros quadrados) para 400m² (quatrocentos metros quadrados), e o Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo aumentou de 1 (um) para 1,4 (um vírgula quatro)¹⁷. Na figura 2, apresenta-se o macrozoneamento consolidado após a revisão do Plano Diretor.

¹⁶ Representantes da Prefeitura do Município de Maringá: três representantes do Órgão de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial e quatro representantes do Poder Executivo Municipal, das áreas relacionadas ao Desenvolvimento Urbano, ao Sistema Viário e Transporte Público, Meio Ambiente e à Habitação. Representantes da sociedade civil: dois membros de Conselhos Municipais distintos, sendo estes representantes da Sociedade Civil no Conselho do qual fazem parte; dois representantes das Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial; dois representantes de entidades de Ensino Superior de áreas afins, contemplando entidades públicas e privadas; e dois representantes das organizações da sociedade civil não contempladas nas demais situações (MARINGÁ, 2015a).

¹⁷ Os novos índices adotados para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata foram equiparados aos da Macrozona Urbana de Qualificação e da Macrozona Urbana de Consolidação, na Área Predominantemente Residencial 2.

FIGURA 2: MACROZONEAMENTO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ ESTABELECIDO PELA LEI COMPLEMENTAR N° 799/2010



Fonte: Maringá (2015b).

Com a alteração proposta para o macrozoneamento, a área de incidência do PEUC também foi revisada. A aplicação dos instrumentos foi estendida para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, o que reforça a intenção do município em direcionar e expandir a ocupação urbana para essa porção do território. Os demais perímetros de incidência do PEUC foram mantidos, conforme estabelecidos na versão original.

Embora continue sem disposições sobre aplicação do PEUC nas ZEIS, o Plano Diretor manteve o dispositivo previsto na versão original quanto à possibilidade de redução do lote mínimo, em parcelamentos nas MUC e MUQ, mediante destinação de 3% da área líquida dos lotes ao FMH. Ainda, instituiu obrigação complementar para parcelamentos na MUOI, também com o objetivo de viabilizar a produção de HIS no município, através da reserva de área ou da destinação de recursos para essa finalidade.



Para a urbanização de terrenos na nova Macrozona, o Plano Diretor estabeleceu oferta adicional de 7% (sete por cento) do total da área líquida parcelada, a título da “justa distribuição da valorização decorrente da transformação ora proposta” (Art. 56)¹⁸. A contrapartida instituída em favor do município poderia ser efetivada (i) na incorporação dos referidos lotes ao Patrimônio Público, no ato do registro do parcelamento do solo ou (ii) em pagamento do seu equivalente valor em moeda corrente, na expedição do respectivo alvará de licença para parcelamento do solo. O Plano Diretor também definiu que, do total de 7% (sete por cento) referente à contrapartida, 3% (três por cento) seria destinado à produção de HIS.

Entretanto, a Lei Complementar nº 835, de 23 de agosto de 2010 (Maringá 2015d), de autoria do Poder Legislativo, aprovada seis meses após a revisão do Plano Diretor, reduziu o valor da contrapartida de 7% (sete por cento) para 3% (três por cento) e revogou o dispositivo que determinava a destinação parcial da contrapartida para produção de HIS.

Em complementação, cabe registrar que a aplicação do PEUC em Maringá pode contribuir para a viabilização da política ambiental do município, por meio da implantação de vias paisagísticas ao longo dos cursos d’água que cortam o perímetro urbano. A Lei Complementar nº 889, de 27 de julho de 2011, estabelece que nos parcelamentos do solo para fins urbanos as áreas de fundo de vale deverão ser transferidas para o Município, divididas em duas faixas de terra: a primeira, correspondente à Área de Proteção Permanente (APP), com 30 metros de largura, de cada lado do curso d’água; e a segunda, com outros 30 metros, para funcionar como área de recreação e lazer, onde são implantados parques lineares. Além disso, o loteador deve doar, também, uma terceira faixa que constituirá a via paisagística (MARINGÁ, 2015e). A lei define que essas vias destinam-se a separar as áreas de fundo de vale dos loteamentos, permitindo o livre acesso para fins de monitoramento e conservação por parte da municipalidade (Art. 9º). Assim, um imóvel notificado para fins de parcelamento compulsório, se localizado em fundo de vale, deverá proceder à doação das áreas descritas, propiciando a implantação das vias paisagísticas, que constituem parte do programa de sustentabilidade ambiental desenvolvido pelo município.

18 Sem prejuízo do atendimento aos requisitos da Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano (MARINGÁ, 2015b).



2. REGULAMENTAÇÃO: PEUC E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), no Município de Maringá, teve como embasamento legal apenas as disposições relativas ao instrumento contidas no Plano Diretor (Lei Complementar nº 632/2006) e em sua revisão posterior (Lei Complementar nº 799/2010), por meio dos Arts. 110 a 115. Não houve regulamentação suplementar estabelecida por lei específica ou decreto administrativo do Poder Executivo. Entretanto, para a aplicação do IPTU progressivo no tempo, previsto nos Arts. 116 a 118 do Plano Diretor, o município aprovou lei específica sobre a matéria, a saber, a Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010, que estabeleceu as alíquotas da progressividade, entre outros parâmetros, que serão detalhados mais adiante.

2.1 PEUC no Plano Diretor

Segundo o Plano Diretor, a utilização do PEUC tem por objetivo, além do combate à retenção especulativa do imóvel urbano, outras finalidades vinculadas à ocupação do território e ao ordenamento do crescimento da cidade:

- i. otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana de Maringá 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.

O Plano Diretor, tanto em sua versão original (2006) como na versão vigente (2010), traz o conteúdo mínimo exigido pela legislação federal¹⁹ para a aplicação do PEUC: a delimitação das áreas de incidência (Quadro 2).

19 Nos Arts. 5º e 42º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

**QUADRO 2: ÁREAS DE INCIDÊNCIA DO PEUC**

PLANO DIRETOR LEI COMPLEMENTAR N.º 632/2006	REVISÃO DO PLANO DIRETOR LEI COMPLEMENTAR N.º 799/2010
Macrozona urbana de consolidação	Macrozona urbana de consolidação
Macrozona urbana de qualificação	Macrozona urbana de qualificação
-	Macrozona de ocupação imediata
Macrozona urbana industrial, restrita à área industrial 1	Macrozona urbana industrial, restrita à área industrial 1
Setores especiais, quando for o caso	Setores especiais, quando for o caso

Fonte: Maringá (2015a; 2015b).

Em relação ao conteúdo mínimo dos planos diretores, o Estatuto da Cidade estabelece, por intermédio do Art. 42, que a definição das áreas de aplicação do PEUC deve considerar a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Sob essa condição, a incidência do instrumento na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI) não está em consonância com a lei federal. Trata-se de área que não conta com infraestrutura adequada, situada no anel mais periférico do perímetro urbano.

As duas versões do Plano Diretor também contam com a definição dos critérios para a caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC (Quadro 3) e dos prazos para o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo instrumento (Quadro 04), portanto, atendendo às orientações e recomendações emitidas pelo Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005²⁰.

QUADRO 3: CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS SUJEITOS AO PEUC

NÃO EDIFICADOS	SUBUTILIZADOS	NÃO UTILIZADOS
Imóvel com área $\geq 2.000\text{m}^2$ e CA = 0	Imóvel com área $\geq 2.000\text{m}^2$ e CA < mínimo estabelecido para a macrozona onde se situa	
Conjunto de imóveis, contíguos ou não, de um único proprietário, com somatório de área $> 3.000\text{m}^2$ e CA de cada imóvel < mínimo estabelecido para a macrozona onde se situa		Edificação desocupada há mais de 2 anos

Fonte: Maringá (2015a; 2015b).

QUADRO 4: PRAZOS PARA CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS PELO PEUC

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação	Até 1 ano após o recebimento da notificação
Início das obras de parcelamento ou edificação	Até 2 anos após a primeira aprovação de projeto
Conclusão das obras de parcelamento ou edificação	Até 2 anos após a primeira aprovação de projeto
Ocupação dos imóveis não utilizados	Até 1 ano após o recebimento da notificação

Fonte: Maringá (2015a; 2015b).

20 Ver Capítulo 2, seção 2.2.



Para o enquadramento dos imóveis como não edificados ou subutilizados, o Plano Diretor adotou, além da conjugação de dois parâmetros básicos - área e coeficiente de aproveitamento dos imóveis - como fizeram outros municípios, também a associação desses critérios à titularidade de imóveis ociosos, contíguos ou não.

Em relação ao cumprimento das obrigações, o Plano estabeleceu prazo de um ano para os proprietários dos imóveis apresentarem projeto de parcelamento ou edificação, após o recebimento da notificação, e de dois anos para início e conclusão das obras, contados a partir da aprovação do projeto. Essa determinação estabelece prazo exígua para a execução dos empreendimentos e contraria as disposições do Estatuto da Cidade, pois a lei federal previu apenas prazo mínimo de dois anos para o início das obras, sem definição de prazo máximo para conclusão. Quanto aos imóveis enquadrados como não utilizados, o Plano Diretor estabeleceu que “as edificações deverão estar ocupadas no prazo máximo de um ano, contado do recebimento da notificação” (Art. 115, § 5º).

O Plano Diretor traz as situações de exclusão da obrigação de PEUC, que compreendem imóveis: (i) utilizados para a instalação de atividades econômicas que não necessitam de edificações²¹, (ii) que exercem função ambiental essencial, (iii) considerados de interesse socioambiental, (iv) ocupados por clubes sociais ou de lazer ou de associações de classe; (v) utilizados como estacionamento²², (vi) integrantes de massa falida; e (vii) com produção agrícola familiar sem o uso de agroquímicos, cujo proprietário resida no local e não possua outra propriedade na área urbana do município. A exclusão da obrigação decorre de comprovação técnica por órgão municipal competente e aprovação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT).

Além dessas definições, o Plano Diretor instituiu: (i) procedimentos para notificação dos proprietários; (ii) possibilidade de estabelecimento de Consórcio Imobiliário entre o poder público e o proprietário do imóvel notificado²³, (iii) previsão de conclusão das obras em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo; e (iv) condições para aprovação de projetos²⁴.

Em resumo, o município estabeleceu conteúdo mínimo para aplicação do PEUC no Plano Diretor. No entanto, a definição do limite máximo de dois anos para início e conclusão das obras contraria os prazos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Art. 5º, §4º, inciso II) e a incidência do PEUC em áreas não dotadas de infraestrutura adequada (Macrozona Urbana de Ocupação Imediata) não dialoga com a finalidade do instrumento.

Por outro lado, a ausência de regulamentação complementar – lei específica ou decreto administrativo – implica na indefinição de aspectos importantes para a aplicação do PEUC, cuja previsão não cabe ao Plano Diretor. Nesse sentido, não há disposições suplementares relativas a: (i) arranjo institucional mínimo e competências e responsabilidades dos órgãos envolvidos na aplicação do PEUC; (ii) parâmetros para enquadramento dos imóveis nos casos de não incidência do instrumento; (iii) possíveis fontes de informação para aferição de casos de imóveis “não utilizados” e (iv) prazos de impugnação da notificação para o PEUC, entre outros.

Destaca-se ainda, dois conteúdos que poderiam constar de regulamentação complementar, a fim de orientar a aplicação, além de fortalecer e legitimar a participação social na implementação do instrumento, prevista no Plano Diretor: (i) definição de critérios para priorização e distribuição das notificações no espaço e no tempo (escalonamento das notificações); e (ii) definição do papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial no acompanhamento, controle e deliberações sobre questões pertinentes ao PEUC.

21 Estações aduaneiras, terminais de logística, transportadoras, garagem de veículos de transporte de passageiros.

22 Localizados na Macrozona Urbana de Consolidação, com área inferior a 750m² e distância mínima de 100m entre os imóveis destinados a esse uso, medida a partir de suas divisas.

23 Conforme disposições do Art. 46 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

24 O Plano Diretor define, em seu Art. 115, § 3º, que “somente será admitida uma única reapresentação de projeto para o mesmo lote” e em seu Art. 115, § 8º, que “somente será aprovado projeto de parcelamento de imóvel se o mesmo estiver condicionado à aprovação de projeto de construção pelo órgão competente do Poder Público Municipal” (MARINGÁ 2015a; 2015b).



2.2 O IPTU progressivo no tempo

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo é o instrumento sucedâneo ao PEUC. Sua aplicação deve ocorrer nos casos de descumprimento das obrigações impostas aos proprietários dos imóveis notificados para o PEUC, nos prazos definidos por lei.

O município de Maringá previu o IPTU progressivo no tempo em seu Plano Diretor, nos Arts. 116 a 118, que tratam do instrumento. O Art. 116 define os casos de incidência e principais regras para aplicação, reproduzidas do Estatuto da Cidade, sendo: exigência de lei específica para fixação das alíquotas; fórmula para cálculo da progressividade; e limite para a alíquota máxima de 15% (quinze por cento). Em complementação, o Art. 117 estabelece os objetivos pretendidos pelo município com a aplicação do instrumento e o Art. 118 define as áreas de incidência²⁵.

Em atendimento à exigência contida no Plano Diretor, Maringá aprovou legislação específica para regulamentar a aplicação do IPTU progressivo no tempo no município por meio da Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010. Em seu Art. 2º, a referida Lei define que o IPTU progressivo no tempo “constitui imposto real com a finalidade extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade predial e territorial urbana, definida no Art. 182 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988”.

A Lei também discorre sobre os imóveis sujeitos ao instrumento e áreas de incidência, repetindo as disposições dos Arts. 116 e 118 do Plano Diretor.

Na sequência, nos Arts. 5º ao 7º, a legislação específica estabelece conteúdo complementar ao disposto no Plano Diretor, com definições sobre: (i) alíquota base de 2% (dois por cento), que deverá ser aplicada no primeiro ano de incidência do IPTU progressivo no tempo, bem como a fórmula para seu aumento no prazo de 5 (cinco) anos consecutivos; (ii) exercício fiscal para o lançamento do imposto estabelecido como sendo o exercício seguinte àquele em que expirar o prazo para o cumprimento das obrigações; e (iii) regras complementares para pagamento ou parcelamento do imposto.

Com base nas disposições do Art. 6º, o aumento da alíquota base sofrerá acréscimo de 2% (dois por cento) ao ano, obedecendo ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, da seguinte forma:

Lei Complementar nº 827/2010 do Município de Maringá
 Art. 6º
 [...]
 I – no primeiro exercício – 2% (dois por cento);
 II – no segundo exercício – 4% (quatro por cento);
 III – no terceiro exercício – 6% (seis por cento);
 IV – no quarto exercício – 8% (dois por cento);
 V – no quinto exercício – 10% (dez por cento).

A lei específica reproduz também conteúdo do Estatuto da Cidade quanto aos procedimentos que o município poderá adotar caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel não seja cumprida no prazo de 5 (cinco) anos: “o Município manterá a cobrança do IPTU progressivo no tempo com a alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação ou que seja feita a desapropriação do imóvel com Títulos da Dívida Pública.” (Art. 6º, § 3º).

Quanto às definições da legislação complementar, o estabelecimento de alíquota base única de 2% (dois por cento), para todos os imóveis, para aplicação da progressividade no primeiro ano de incidência do imposto, não obedece às regras estabelecidas no Estatuto da Cidade:

²⁵ Em regra, o conteúdo dos Arts. 117 e 118 não é escopo de legislação municipal. Na condição de instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo deve incidir sobre a mesma área e ser aplicado pelos mesmos objetivos estabelecidos para o PEUC.



Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001

Art. 7º

[...]

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do Art. 5 desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

As alíquotas ordinárias de IPTU em Maringá apresentam valores de 0,30%, 0,60%, 1% e 3%, dependendo da localização e características dos imóveis e da incidência ou não de progressividade no espaço. Assim, para as alíquotas de 0,30% e 0,60%, a progressividade no tempo, em seu primeiro ano de incidência, poderia atingir, no máximo, 0,60% e 1,20%, respectivamente, para não exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior, conforme dispõe o Estatuto da Cidade.



3. APLICAÇÃO DO PEUC

Desde 2009, Maringá vem aplicando o PEUC. Nesse período, foram notificados pelo município cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, não edificados ou subutilizados, para o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo instrumento.

A experiência destaca-se, principalmente, por duas características: escala das notificações e processo ininterrupto de aplicação. Nesse sentido, a continuidade na implementação do PEUC possibilitou que o município avançasse também na aplicação do IPTU progressivo no tempo, seu instrumento sucedâneo, de forma pioneira no país.

Na sequência, serão apresentados aspectos relevantes do processo de implementação do PEUC em Maringá e, em seguida, serão registradas as ações e atividades desenvolvidas pelo município para a aplicação do instrumento, em suas diferentes etapas.

A aplicação do PEUC no município ocorreu em duas etapas: a primeira, iniciada no ano de 2009, e a segunda, a partir do ano de 2012.

Durante um período de quase 10 anos, o município implementou diversas ações relativas ao PEUC e sucedâneos:

- i. 2006: aprovação de Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade, com previsão dos instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública;
- ii. 2009: notificação de 105 proprietários de imóveis não edificados ou subutilizados para o PEUC;
- iii. 2010: aprovação da lei específica que regulamenta o IPTU progressivo no tempo;
- iv. 2011: início da aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados em 2009 que não cumpriram as obrigações nos prazos estabelecidos pelo PEUC;
- v. 2012: início de nova etapa de notificações, que contabiliza, até o final de 2014, cerca de 600 imóveis com incidência de PEUC.

Cada uma das etapas apresenta características específicas referentes à finalidade de aplicação, procedimentos administrativos e arranjo institucional. Em relação aos procedimentos adotados para a viabilização das notificações, é possível identificar avanços entre as etapas, sendo a segunda um aperfeiçoamento da primeira, como será apresentado mais adiante. Por outro lado, a partir de 2011, a aplicação do PEUC foi transferida para a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), que assumiu a execução das ações necessárias à implementação da segunda etapa de notificações, antes sob a responsabilidade e coordenação direta da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN)²⁶. Tal alteração de competências pode ter contribuído para afastar o instrumento de sua finalidade, essencialmente urbanística, no momento em que assume um viés tributário.

²⁶ Esse período coincide com o início da aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados em 2009 que descumpriam as obrigações estabelecidas pelo PEUC.



A notificação dos proprietários de imóveis ociosos, nas duas etapas, abrangeu apenas os imóveis com área superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados) não edificados ou subutilizados. Portanto, não foram incluídas no PEUC as demais situações previstas no Plano Diretor²⁷.

Por fim, é importante registrar que os dados e informações apresentados neste documento sobre a aplicação do PEUC em Maringá foram produzidos pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), por meio da Gerência de Tributos e do Setor de Geoprocessamento, entre os meses de julho a novembro de 2014, a pedido da equipe de pesquisa. O mapeamento para a identificação e localização dos imóveis notificados, bem como as planilhas com informações básicas sobre esses imóveis, foram elaborados conforme diretrizes estabelecidas pelos pesquisadores e sob sua orientação.

Com base nesses documentos, a equipe de pesquisa realizou levantamento complementar de informações sobre o cumprimento das obrigações por parte dos proprietários notificados, por intermédio de consulta aos sistemas de cadastros municipais. Também foram elaborados mapas com a localização dos imóveis notificados, agrupados por etapa de aplicação do PEUC, e identificados por macrozona. A espacialização das informações foi fundamental para identificar os possíveis resultados decorrentes da aplicação do PEUC no território.

A seguir serão apresentados os procedimentos adotados em cada um das etapas identificadas pela pesquisa.

3.1 O planejamento da aplicação do PEUC

O planejamento da aplicação do PEUC corresponde às ações iniciais, anteriores à notificação dos proprietários²⁸. No caso de Maringá, a pesquisa identificou que tais ações compreenderam: (i) identificação do universo notificável; (ii) elaboração do auto de notificação; e (iii) abertura de processos administrativos.

3.1.1 Universo notificável

De forma geral, a identificação do universo de imóveis notificáveis é feita a partir de listagem inicial obtida do cadastro imobiliário do município, contendo a relação de imóveis enquadrados nos critérios estabelecidos pelo Plano Diretor para aplicação do PEUC. Essa identificação pressupõe depuração da listagem inicial, com complementação e/ou atualização de informações sobre os imóveis, tais como, existência de projeto em tramitação ou obra em construção, existência de edificação irregular no imóvel, entre outros. Essa depuração é realizada, na maioria das vezes, através de consulta aos sistemas cadastrais do município e/ou através da realização de vistorias em campo e objetiva excluir das notificações aqueles imóveis isentos da obrigação.

Na primeira etapa, foram notificados 105 imóveis. Contudo, não há registro disponível sobre a metodologia utilizada para escolha e estratégia de aplicação das notificações. Nessa etapa, a Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) coordenou diretamente a implementação do PEUC, com apoio da Procuradoria Geral (PROGE). O Setor de Geoprocessamento teve participação pontual no processo, ficando restrita à identificação dos imóveis enquadrados nos critérios para aplicação do instrumento, a partir do cadastro imobiliário do município, e ao levantamento de informações complementares para a atualização de dados cadastrais dos imóveis notificáveis²⁹.

27 O PEUC não foi aplicado em imóveis não edificados ou subutilizados, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujo somatório resulte maior que 3mil m² e nos imóveis não utilizados.

28 Ver Capítulo 5, seção 5.1.

29 Informações obtidas a partir de depoimentos de funcionários do Setor de Geoprocessamento do município.



Entretanto, a análise da listagem final³⁰ permite identificar que, na primeira etapa de notificações, foram priorizados os imóveis com área superior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana de Consolidação (MUC) e na Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ), o que representa 83% dos imóveis notificados³¹. O possível “recorte” excluiu da primeira etapa de aplicação do PEUC as chácaras (unifamiliares) que constituem padrão de ocupação típico da formação da cidade, com maior presença na MUQ. Essas chácaras ocupam terrenos com área entre 2.000m² e 5.000m² e, pela reduzida área construída que apresentam, enquadraram-se nos critérios de subutilização. Também foram excluídos da notificação, ao menos nessa etapa, os imóveis passíveis de PEUC localizados na Macrozona Urbana Industrial (MUI).

Na segunda etapa de notificações, iniciada em 2012, a aplicação do PEUC foi transferida da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) para a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e contou também com outra alteração: a ampliação do perímetro de aplicação do PEUC e sucedâneos, estabelecida pela revisão do Plano Diretor, ocorrida em 2010. A área de incidência dos instrumentos, conforme mencionado, foi estendida para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata.

Segundo relato de funcionários da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a inclusão do novo perímetro demandou a elaboração de uma listagem atualizada de imóveis sujeitos ao PEUC para embasar a segunda etapa de notificações. Essa listagem resultou em um total de 1.500 imóveis notificáveis. Na sequência, procedeu-se à depuração do universo inicial, com exclusão de imóveis nas seguintes situações: (i) que não apresentavam infraestrutura mínima estabelecida pelo código tributário do município para cobrança de IPTU, apesar de localizados no perímetro urbano³²; (ii) com obra em andamento; e (iii) ocupados por construções irregulares. Esse processo de aferição do universo inicial identificou cerca de 600 imóveis para aplicação do PEUC.

No total foram notificados 581 imóveis, em 2012, e 19, em 2013, localizados em todo o perímetro de incidência do PEUC, de todas as dimensões, não edificados e subutilizados³³. Essa constatação indica a ausência de priorização ou estratégia de escalonamento das notificações no espaço e no tempo, em função da localização ou do tamanho dos imóveis.

3.1.2 Auto de notificação

O PEUC foi aplicado utilizando três diferentes versões para o “auto de notificação”³⁴, que sofreu modificações durante o processo de implementação do instrumento.

Inicialmente, o auto de notificação consistia em ofício circular da Secretaria Municipal do Controle Urbano e Obras Públicas (SEURB), assinado pelo Secretário da pasta e também pelo Secretário de Planejamento e Urbanismo. Entretanto, com a alteração do procedimento de entrega das notificações³⁵, ainda na primeira etapa de aplicação do PEUC, o auto de notificação foi transformado em notificação extrajudicial, constituída por ofício emitido pela Procuradoria Geral (PROGE) e assinado pelo Procurador Geral do município.

A redação das notificações foi alterada, do ofício circular SEURB (notificação simples) para o ofício PROGE (notificação extrajudicial):

Ofício circular nº 013/09 – SEURB
Maringá, 19 de junho de 2009.
Ref. Notificação

³⁰ Relação de imóveis notificados na etapa. A listagem final, disponível na Gerência de Tributos, continha o cadastro imobiliário do imóvel notificado, além da identificação do contribuinte. Essa listagem foi complementada, a pedido da equipe de pesquisa, com informações e dados adicionais sobre os imóveis, entre os quais: setor/quadra/lote (SQL), área do terreno, área construída total, coeficiente de aproveitamento (CA), endereço, data de aplicação do PEUC, alíquota de progressividade no tempo referente ao exercício de 2014. A informação relativa ao macrozonamento incidente nos lotes notificados foi produzida exclusivamente pelos pesquisadores.

³¹ Do total de imóveis notificados na etapa, 17 apresentam área inferior a 5mil m² e 83 lotes apresentam área superior a 5mil m². Entre os imóveis notificados com área inferior a 5mil m², apenas quatro localizam-se nas Macrozonas Urbanas de Consolidação ou Qualificação.

³² Existência de três itens de infraestrutura e/ou equipamento urbano em um raio de 3mil metros a partir do imóvel.

³³ Foram notificados primeiramente os imóveis que não apresentaram problemas cadastrais, especialmente quanto à titularidade.

³⁴ Termo emitido pelo município para notificar os proprietários dos imóveis ociosos para o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC.

³⁵ Ver seção 3.2.2 deste apêndice, que trata da averbação das notificações.



Notificamos Vossa Senhoria, na qualidade de proprietário do imóvel urbano constituído pela zona 27, quadra 000, data 064C, localizado neste município de Maringá, Estado do Paraná, que se encontra subutilizado, utilizado inadequadamente ou não utilizado, com base no Art. 115 da LC 632/2006, a promover o seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, nos termos das disposições estabelecidas nos Artigos 5º e 6º da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), combinado com o Artigo 112 de nossa Lei Complementar nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá).

(Processo administrativo nº 48.116/2009, Prefeitura de Maringá)

Ofício nº 1169/2010 – PROGE

Maringá, 23 de agosto de 2010.

Prezado(a) Senhor(a)

Ref. Notificação Extrajudicial

Através do presente expediente, NOTIFICAMOS Vossa Senhoria, com base na previsão do Artigo 112, da Lei Complementar nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), combinado com o disposto no §2º, do Artigo 5º, da Lei Federal nº 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE), a utilizar adequadamente o Lote 64-C-7/6, da Gleba Ribeirão Pinguim, zona 27, com área de 5.376,56m², desta cidade de Maringá, no Estado do Paraná, cadastrado sob o nº 27.078.300, objeto da matrícula 28273, do Registro de Imóveis do 2º Ofício de Maringá, de vossa propriedade, sob pena da sua edificação ou utilização compulsória.

Ressaltamos que, caso não seja cumprida a presente notificação, esta Municipalidade adotará as medidas judiciais necessárias.

A presente notificação é enviada através do cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá, para que assim surta seus legais efeitos.

Sendo o que nos oferecia para esta oportunidade, subscrevemo-nos. (Processo administrativo nº 48.116/2009, Prefeitura de Maringá)

As duas versões do auto de notificação são bastante sucintas. Entretanto, na notificação extrajudicial há informações adicionais sobre o imóvel em questão, tais como área e número da matrícula imobiliária. Quanto ao conteúdo, em nenhuma das versões a obrigação imposta pela notificação é apresentada de forma adequada ao proprietário do imóvel.

A primeira versão traz como obrigação “promover o adequado aproveitamento do imóvel, sob pena de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios”. A notificação extrajudicial estabelece como obrigação “utilizar adequadamente o imóvel, sob pena da sua edificação ou utilização compulsória”. Os dois textos não traduzem integralmente a obrigação estabelecida pelo PEUC, qual seja, a de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, a partir do recebimento da notificação, de acordo com os prazos previstos no Plano Diretor.

É importante registrar também que a notificação extrajudicial traz como consequência do descumprimento das obrigações a adoção, pelo município, “de medidas judiciais necessárias” e não a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Na segunda etapa, a redação da notificação extrajudicial foi novamente modificada:

Ofício nº 6640/12
Maringá, 07 de dezembro de 2012
Proprietário:
Lote 207, Quadra 000, Zona 46
Cadastro nº 46024000 Matrícula nº 57213
Registro de Imóveis do 1º Ofício de Maringá

Prezado Sr.

Ref. NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL: - Processo Administrativo nº 53719/2012.

Em cumprimento do Art. 5º, §1º e 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e do Art. 112, da Lei Complementar Municipal nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), NOTIFICAMOS VOSSA SENHORIA, a promover o loteamento do imóvel acima identificado, de forma a assegurar o cumprimento da legislação supracitada, quanto a finalidade social e urbanística da propriedade. Caso não haja cumprimento das orientações desta notificação, obrigatoriamente, à Administração



Fazendária efetuará o lançamento de IPTU Progressivo, nos termos da legislação vigente. Para que surta os efeitos legais a que se destina, a presente notificação será averbada na Matrícula do Imóvel e enviada através do cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá. (Processo administrativo nº 53719/2012, Prefeitura de Maringá).

Nessa nova versão, a obrigação imposta ao proprietário notificado é apresentada de forma clara e objetiva: “promover o loteamento do imóvel acima identificado”. Entretanto, o texto direciona e restringe a solução a ser adotada pelos proprietários. Como foram notificados imóveis não parcelados, não edificados e subutilizados, as alternativas possíveis para o cumprimento das obrigações compreendem, além do loteamento, outras modalidades de parcelamento do solo, como desmembramentos ou subdivisão de lotes, mas também desdobros, instituição de condomínios industriais ou a execução de edificações destinadas a diferentes usos, de acordo com os parâmetros definidos no Plano Diretor.

Os autos de notificação, nas duas etapas, não caracterizam a situação dos imóveis - se não parcelados, não edificados ou subutilizados - e também não apresentam prazos para o cumprimento das obrigações e para a impugnação das notificações, como observado nos termos emitidos por outros municípios pesquisados. Tais definições são importantes porque reforçam as regras de aplicação do PEUC e orientam e disciplinam as ações dos proprietários notificados.

3.1.3 Processos administrativos

A aplicação do PEUC contou, nas duas etapas, com a abertura de processos administrativos individuais para cada um dos imóveis notificados que reúnem os documentos que embasaram e subsidiaram o ato da notificação pelo município.

Na primeira etapa, os processos administrativos foram identificados pelo assunto “Notificação de Vazios Urbanos” e instruídos, em sua maioria, apenas com os dados do cadastro imobiliário atualizado do imóvel, obtidos através do Sistema Municipal de Tributação. Há processos que contam também com extrato de consulta ao sistema municipal que contém informações sobre processos em tramitação para o imóvel.

Além desses documentos, os processos trazem, em sua maioria: (i) cópia do auto de notificação emitido pela SEURB; (ii) ofício endereçado ao Cartório de Registro de Imóveis contendo solicitação do Procurador Geral do Município para averbação da notificação na matrícula imobiliária; (iii) prenotação do Cartório de Registro de Imóveis, com teor da exigência registral; (iv) auto de notificação extrajudicial, emitido pela Procuradoria Geral, com certificação da notificação emitida pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos; e (v) certidão de matrícula imobiliária atualizada, com averbação da notificação³⁶.

Como não há registros relativos à primeira etapa de aplicação do PEUC, os processos administrativos constituíram fonte importante de consulta para esta pesquisa, uma vez que foi possível reconstruir a trajetória e evolução dos procedimentos administrativos seguidos durante a primeira etapa e compreender os motivos que resultaram em mudanças adotadas na etapa posterior.

Na segunda etapa, os processos administrativos foram abertos pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e identificados pelo assunto “Para fins de lançamento de IPTU”³⁷. A experiência das notificações realizadas em 2009 resultou na alteração dos procedimentos adotados pela Prefeitura de Maringá para a instrução dos processos administrativos.

A partir dessa etapa, os processos passaram a contar com a certidão de matrícula atualizada do imóvel, requerida pela Procuradoria Geral do Município (PROGE) junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, além de cadastro imobiliário completo. O procedimento de consulta à matrícula foi incorporado às ações iniciais para possibilitar a conferência dos dados constantes no cadastro imobiliário municipal³⁸. Assim, as notificações foram emitidas com base em informações

³⁶ Em alguns processos administrativos consultados, há cópia dos pareceres elaborados pela Procuradoria Geral em resposta a impugnações apresentadas pelos proprietários notificados, que geralmente tramitam em outro processo administrativo. Entretanto, não constam dos processos cópia dos pedidos de impugnação protocolados pelos proprietários.

³⁷ Na capa do processo administrativo consta a observação: “Referente ao Imposto Progressivo – Lei Complementar nº 827/2010”.

³⁸ Os dados constantes do cadastro imobiliário do município, muitas vezes, encontram-se desatualizados.



atualizadas, principalmente quanto à titularidade dos imóveis, minimizando as exigências registrais para a averbação das notificações. Esse procedimento também evitou que as notificações fossem refeitas ou complementadas, nos casos de transmissão da titularidade dos imóveis não cadastrados no município³⁹.

Além desses documentos, os processos trazem, em sua maioria: (i) auto de notificação extrajudicial, emitido pela Procuradoria Geral, com certificação da notificação emitida pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos; (ii) cópia da publicação da notificação extrajudicial no Órgão Oficial do Município; (iii) ofício endereçado ao Cartório de Registro de Imóveis contendo solicitação do Procurador Geral do Município para averbação da notificação na matrícula imobiliária; e (iv) certidão da matrícula imobiliária atualizada, com averbação da notificação.

3.2 O ato da notificação

A etapa da aplicação do PEUC referente ao ato de notificação compreende as ações de (i) notificação dos proprietários; (ii) averbação das notificações e (iii) análise das impugnações.

3.2.1 Notificações

Inicialmente, as notificações presenciais eram realizadas por agentes fiscais do município, de acordo com as regras previstas no Plano Diretor. Ainda durante a primeira etapa de aplicação do PEUC, tal tarefa foi delegada ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos da cidade, que emite certidão para cada proprietário notificado (Figura 3)⁴⁰.

FIGURA 3: REPRODUÇÃO DA CERTIDÃO CONSTANTE EM NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL ENTREGUE VIA CARTÓRIO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

39 Ver Capítulo 5, seção 5.2.

40 Ver seção 3.2.2. deste apêndice, que trata da averbação das notificações.



Cumpre mencionar que a pesquisa não identificou os procedimentos adotados pelo município para a notificação dos proprietários por meio de edital.

Na segunda etapa, o procedimento de entrega das notificações pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos foi mantido. Os autos de notificação, preparados pela equipe da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), eram encaminhados para a Procuradoria Geral (PROGE), para assinatura e posterior envio ao cartório.

Nessa etapa, decidiu-se pela publicação, no Órgão Oficial do Município, de todas as notificações extrajudiciais, cuja responsabilidade pela demanda ficou a cargo da equipe da SEFAZ.

Além de entregar as notificações, o Cartório de Registro de Títulos e Documentos também se responsabilizou pelo levantamento de informações atualizadas sobre os proprietários, principalmente em relação ao endereço para notificação. Tal procedimento, de difícil execução por parte dos municípios, é atividade rotineira dos cartórios de títulos e documentos.

3.2.2 Averbação das notificações

A partir de consulta aos processos administrativos referentes à primeira etapa de aplicação do PEUC, foi possível identificar o caminho percorrido pelo município para viabilizar a averbação das notificações na matrícula dos imóveis.

Após a expedição das notificações, entregues pelos agentes fiscais municipais, os termos assinados eram encaminhados para a Procuradoria Geral (PROGE), órgão responsável por providenciar a averbação das notificações nos cartórios. Juntamente com o requerimento de averbação, a PROGE enviava aos cartórios cópia simples dos autos de notificação assinados⁴¹. Em alguns processos consultados, a averbação da notificação é registrada somente com base nesses documentos. No entanto, na maior parte dos processos, consta exigência registral para averbação das notificações, com o seguinte teor:

- a) Apresentar a notificação em original, para procedermos a averbação conforme consta no §2º, Art. 5º da Lei nº 10.257/2001, com a comprovação de que quem foi notificado é representante do proprietário do imóvel (PRENOTAÇÃO nº 168.942).

Em resposta às exigências recorrentes apresentadas pelos cartórios, o município delegou a tarefa de notificar os proprietários ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos, que emite certidão com a identificação da pessoa que assina a notificação extrajudicial.

Segundo informações da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), todas as notificações extrajudiciais expedidas na primeira etapa de aplicação do PEUC foram averbadas nas matrículas dos imóveis. Para a SEFAZ, o prazo de cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC é contado a partir da data da averbação e não da data da notificação dos proprietários.

A averbação da notificação nas matrículas imobiliárias reproduz conteúdo do requerimento encaminhado pela Procuradoria Geral aos cartórios:

Ofício PROGE
Ilustríssimo Senhor Oficial do Registro de Imóveis do 2º Ofício de Maringá - PR
MUNICÍPIO DE MARINGÁ, [...] vem à presença de Vossa Senhoria, com base na previsão §2º do Art. 5º da Lei Federal nº 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE), para requerer a averbação, na respectiva matrícula desse Ofício, da inclusa NOTIFICAÇÃO, que esta Municipalidade efetuou ao proprietário do imóvel

⁴¹ Em algumas notificações expedidas, não é possível identificar se a pessoa que assina a notificação é o proprietário, no caso de pessoa física, ou o gerente geral ou administrativo, no caso de pessoa jurídica. Em alguns casos, a notificação é assinada por terceiros, como porteiros.



[...] para o seu adequado aproveitamento consoante determina o Artigo 112, da Lei Complementar nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

Termos em que, pede deferimento.

Maringá, 20 de julho de 2010.

(Processo administrativo nº 48275/2009, Prefeitura de Maringá)

Prenotação nº 169166 em 22.07.2010

Nos termos do requerimento e documentos arquivados sob o nº 38/1523, procedo à averbação para constar que o Município de Maringá notificou os proprietários para que haja o adequado aproveitamento do imóvel desta, consoante determina o Art. 112 da Lei Complementar nº 632/2006, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, com base na previsão do §2º do Art. 5º da Lei Federal nº 10.257/2001.

Maringá, 10 de agosto de 2010.

(Processo administrativo nº 48275/2009, Prefeitura de Maringá)

Na segunda etapa, os procedimentos para a averbação das notificações foram mantidos. De acordo com a SEFAZ, todas as notificações emitidas na etapa foram averbadas nas matrículas dos imóveis.

3.2.3 Impugnação das notificações

O município de Maringá não possui informações sistematizadas sobre as impugnações. Assim, cumpre destacar que os dados apresentados nesse trabalho foram levantados e sistematizados pela equipe de pesquisa. No entanto, devido ao número significativo de pedidos de impugnação, não foi possível obter, no âmbito desta pesquisa, todas as informações necessárias à produção de um diagnóstico completo sobre este aspecto da aplicação do PEUC⁴².

Para o levantamento de dados, foi consultado sistema municipal que contém a relação de todos os processos administrativos protocolados para cada imóvel cadastrado no município⁴³. O sistema conta também com resumo e registro de todas as tramitações ocorridas para cada processo, desde a data de abertura até o arquivamento, no caso de processos encerrados. O procedimento de consulta a esse sistema foi executado para todos os 705 imóveis notificados e possibilitou: (i) a identificação do número de pedidos de impugnação apresentados pelos proprietários; (ii) o conhecimento da decisão do município quanto ao deferimento ou indeferimento dos pedidos, para a maioria dos imóveis⁴⁴; e (iii) a identificação de outras ações dos proprietários, no período pós-notificação, como apresentação de projeto de edificação, solicitação de diretrizes para parcelamento do solo, entre outros.

Contudo, não foi possível identificar, dado o escopo desta pesquisa, todo o universo de justificativas apresentadas pelos proprietários para embasar as impugnações, assim como verificar os critérios e fundamentação utilizados pelo município para avaliá-las, ou seja, deferir ou indeferir os pedidos. Para levantar tais informações seria necessário consultar um a um os processos ou definir uma amostragem por área ou localização dos imóveis, procedimentos que demandariam tempo superior ao prazo disponível para a realização desta pesquisa. Entretanto, algumas justificativas foram identificadas porque constavam no sistema consultado, registradas no resumo do processo⁴⁵. Trata-se, porém, de amostra que não reflete necessariamente o conteúdo do conjunto dos casos.

42 Em relação à primeira etapa, a listagem de imóveis notificados, constante na SEFAZ, trazia alguma informação sobre as impugnações interpostas pelos proprietários: data e número do processo administrativo correspondente. No entanto, a listagem não continha identificação dos motivos que embasaram as impugnações e a decisão do município pelo deferimento ou indeferimento dos pedidos. Quanto à segunda etapa, a listagem de imóveis notificados trazia informações sobre impugnações para apenas cinco imóveis, de um universo de 600 notificados.

43 A consulta ao sistema foi feita pelo número do cadastro imobiliário.

44 A pesquisa identificou alguns processos arquivados, sem registro de deferimento ou indeferimento dos pedidos.

45 Em alguns casos, o motivo está explicitado no resumo do processo que consta do sistema municipal. No entanto, na maioria das vezes, o sistema registra apenas: "pedido de cancelamento da notificação, com base no conteúdo do ofício ou documento anexo".



Para o universo de 705 imóveis notificados para o PEUC, somadas as duas etapas, a pesquisa identificou 162 pedidos de cancelamento e/ou recursos às notificações. Esse número equivale, em média, a 23% do total de notificações expedidas⁴⁶. A Tabela 3 registra a situação das impugnações, agrupadas por ano de notificação.

TABELA 3: SITUAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO DE IMÓVEIS NOTIFICADOS NA 1ª E 2ª ETAPAS DE APLICAÇÃO DO PEUC

IMÓVEIS NOTIFICADOS E PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO				SITUAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO ⁽¹⁾						
ETAPA / ANO		TOTAL		% B/A	DEFERIDOS C	%	INDEFERIDOS D	%	ARQUIVADOS	TRAMITANDO
		NOTIFICAÇÕES A	IMPUGNAÇÕES B							
		A	B	B/A	C	C/B	D	D/B		
1ª etapa	2009	105	72	69%	46	64%	15	21%	6	5
2ª etapa	2012	581	85	15%	7	8%	74	87%	2	2
	2013	19	5	26%	1	20%	2	40%	-	2
TOTAL		705	162	23%	54	33%	91	56%	8	9

Nota: (1) Em agosto de 2014 para os imóveis da 1ª etapa e novembro de 2014 para os imóveis da 2ª etapa.

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

Os dados registrados na Tabela 3 revelam cenários diferentes para os imóveis notificados na primeira e segunda etapas de aplicação do PEUC.

Na primeira etapa, há um número expressivo de impugnações: 69% do universo notificado. Essa constatação justifica-se, em certa medida, pelo fato de o município ter iniciado, em 2011, a aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis que descumpriam as obrigações estabelecidas pelo PEUC. A sanção imposta pelo município pode justificar o aumento do número de impugnações a partir de 2011⁴⁷. Por outro lado, o número de impugnações às notificações apresentadas nos anos de 2012 e 2013 apresenta um percentual bastante inferior ao verificado na primeira etapa: 15% e 26% do universo notificado, respectivamente. Tomando-se como base a primeira etapa de notificações, a tendência é que esses percentuais cresçam, à medida que o município inicie a aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados a partir de 2012, que não cumpriram as obrigações nos prazos estabelecidos por lei.

Quanto à situação dos pedidos de impugnação, há um número significativo de deferimentos dos pedidos para os imóveis notificados na primeira etapa. Já na segunda etapa, a situação inverte-se: os indeferimentos superam os deferimentos e representam 87,06% do total dos pedidos de impugnação. No entanto, como mencionado anteriormente, a ausência de um sistema de informações impossibilitou a verificação dos critérios e fundamentação utilizados pelo município para analisar e responder aos recursos.

A pesquisa identificou as seguintes justificativas apresentadas pelos proprietários notificados para embasamento dos pedidos de impugnação: (i) imóvel com exploração agrícola; (ii) imóvel com exploração agrícola de subsistência; (iii) imóvel localizado em área de preservação permanente (APP); (iv) imóvel localizado em área de fundo de vale, com mata ciliar; (v) imóvel já foi comprado loteado; (vi) moradores não têm intenção de lotear, pois o imóvel é utilizado como moradia própria; (vii) impossibilidade de parcelamento do solo; (viii) local sem infraestrutura; (ix) pedido de certidão de viabilidade; (x) há protocolo de projeto; (xi) projeto aprovado; e (xii) obra iniciada.

46 Os pedidos de impugnação às notificações para PEUC apresentam-se em número bastante expressivo em outros municípios estudados pela pesquisa, como por exemplo, São Bernardo do Campo, com 50% de pedidos de impugnação (75 imóveis) em relação ao total de imóveis notificados até dezembro de 2014 (150 imóveis) e São Paulo, com 66% de pedidos de impugnação (51 imóveis) em relação ao total de imóveis notificados até dezembro de 2014 (77 imóveis).

47 A pesquisa identificou que 90% dos pedidos de impugnação às notificações expedidas no ano de 2009 foram protocolados a partir do ano de 2011.



3.3 Arranjo institucional

Conforme mencionado, o arranjo institucional mínimo e as atribuições de cada área ou setor envolvido na aplicação do PEUC não foram definidos pelo município em regulamentação complementar que trata do assunto.

Na primeira etapa, a aplicação do PEUC esteve sob a coordenação e responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), com apoio da Procuradoria Geral (PROGE). Em 2011, quando o município deu início à cobrança do IPTU progressivo no tempo, a aplicação do PEUC foi transferida para a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), pasta responsável pelo setor de tributos do município.

O Quadro 5 registra os órgãos e instituições envolvidos em cada uma das etapas de aplicação do PEUC, bem como as respectivas atribuições.

QUADRO 5: ARRANJO INSTITUCIONAL CONSTITUÍDO PARA A APLICAÇÃO DO PEUC NA 1^a E 2^a ETAPAS

1 ^a ETAPA	
ÓRGÃO / INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN)	coordenação; preparação das notificações; análise de pedidos de impugnação
Procuradoria Geral (PROGE)	apoio jurídico: tramitações junto aos cartórios (obtenção de certidões e averbação das notificações) e análise de pedidos de impugnação
Agentes fiscais municipais	entrega das notificações - 2009
Cartório de Registro de Títulos e Documentos	entrega das notificações extrajudiciais – a partir de 2010
Cartório de Registro de Imóveis (CRI)	averbação das notificações nas matrículas
Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT)	aproviação dos casos de não incidência da obrigação e deliberação sobre casos omissos na legislação

2 ^a ETAPA	
ÓRGÃO / INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Secretaria de Fazenda (SEFAZ)	coordenação; preparação das notificações; publicação das notificações extrajudiciais no órgão de imprensa local; análise de pedidos de impugnação
Procuradoria Geral (PROGE)	apoio jurídico: tramitações junto aos cartórios (obtenção de certidões e averbação das notificações) e análise de pedidos de impugnação
Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN)	análise de pedidos de impugnação
Cartório de Registro de Títulos e Documentos	entrega das notificações extrajudiciais – 2012 e 2013
Cartório de Registro de Imóveis	averbação das notificações nas matrículas
Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT)	aproviação dos casos de não incidência da obrigação e deliberação sobre casos omissos na legislação

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).



Embora a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) seja responsável pelo PEUC, não foi possível identificar um grupo gestor que coordene as ações e atividades inerentes à aplicação do instrumento.

3.4 Monitoramento e controle: o sistema de informação

Apesar do universo significativo de imóveis notificados, aproximadamente 700 imóveis, o município não conta com sistema de monitoramento e controle da implementação do PEUC. A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) não dispõe do registro das informações sobre a situação atual dos imóveis quanto ao cumprimento das obrigações no tempo, de forma agrupada e dinâmica. Além disso, o não envolvimento da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) na aplicação do instrumento dificulta a execução do controle urbanístico⁴⁸. No entanto, é importante ressaltar que, de alguma forma, dados básicos referentes à aplicação do PEUC, ainda que incompletos, estão registrados na SEFAZ, na Gerência de Tributos, os quais foram o ponto de partida desta pesquisa.

A ausência de monitoramento e controle das ações decorrentes da aplicação do PEUC, e também do IPTU progressivo no tempo, pode causar danos ao município decorrentes de questionamentos de proprietários notificados, prejudicados por falhas na aplicação dos instrumentos. Além disso, a escala de aplicação agrava o fato e a falta de informações impede a avaliação dos resultados perante os objetivos estabelecidos (pelo Plano Diretor) para a utilização dos instrumentos.

Por solicitação da equipe de pesquisa, a SEPLAN, por intermédio da Diretoria de Planejamento Urbano (DPU), levantou o estágio dos processos de licenciamento de projetos de parcelamento do solo (loteamentos)⁴⁹ apresentados para os imóveis notificados (Tabela 4).

TABELA 4: ESTÁGIO DO LICENCIAMENTO DE LOTEAMENTOS EM IMÓVEIS NOTIFICADOS

ETAPA/ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS		ESTÁGIO DO LICENCIAMENTO DOS LOTEAMENTOS				
		TOTAL	COM PROJETO DE LOTEAMENTO EM LICENCIAMENTO	CERTIDÃO DE VIABILIDADE	DIRETRIZES BÁSICAS	APROVAÇÃO PRÉVIA	APROVAÇÃO FINAL	APROVADO COM ALVARÁ
1^a etapa	2009	105	26	12	10	2		2 ⁽¹⁾
2^a etapa	2012	581	14	3	6	4	1	
	2013	19	1 ⁽²⁾					
TOTAL		705	41	15	16	6	1	2

Notas: (1) Loteamento Eurogarden, com 46 lotes, e Loteamento Bom Jardim, com 942 lotes; (2) Solicitação de anuência do município para fins de licenciamento ambiental junto ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

Os prazos de apresentação de projeto e início de execução das obras devem ser objeto de monitoramento constante por parte do setor responsável pela aplicação do PEUC, sendo, portanto, atividade essencial à implementação do instrumento.

48 A pesquisa identificou que a equipe responsável pela emissão de diretrizes e aprovação dos projetos de parcelamento do solo – funcionários da Secretaria de Planejamento e Urbanismo – desconhecia a relação de imóveis notificados nas duas etapas de aplicação do PEUC.

49 O processo de licenciamento de loteamentos para fins urbanos envolve quatro etapas sucessivas: (i) Certidão de Viabilidade de Loteamento; (ii) Diretrizes Básicas de Loteamento; (iii) Aprovação Prévia do Projeto de Loteamento; e (iv) Aprovação Final do Loteamento (MARINGÁ, 2015e).



Os dados registrados na Tabela 4 demonstram que, do total de 41 imóveis notificados com loteamento em aprovação, 15 imóveis não avançaram além da primeira etapa do processo de licenciamento, que consiste no pedido de certidão de viabilidade para implantação de loteamento. A pesquisa identificou indícios de situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários, de certidões emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento. Esse procedimento, somado à falta de acompanhamento dos processos, pode possibilitar que o proprietário “escape” da obrigação. Nestes casos, o procedimento adequado seria incluir esses imóveis na situação de “suspenso temporariamente da obrigação de PEUC”, como fazem outros municípios, e monitorar a evolução dos processos de licenciamento destes imóveis.

Cumpre ressaltar, todavia, que, a partir da aprovação dos projetos, há um novo prazo a ser cumprido pelos proprietários notificados: aquele que se refere ao início da execução das obras. A inclusão na condição de “suspenso temporariamente da obrigação de PEUC” vale também para imóveis com projeto aprovado e alvará de construção emitido, que devem ser vistoriados para acompanhamento da evolução das obras. A pesquisa não identificou procedimentos de monitoramento e controle do prazo de início das obras para imóveis com projeto aprovado.

Ademais é necessário avaliar os resultados do PEUC. No caso de Maringá, o cruzamento de informações sobre o universo de imóveis notificados entre 2009 e 2013 com (i) loteamentos em aprovação ou aprovados no período 2012-2014⁵⁰ (Tabela 5) e (ii) loteamentos implantados no município após 2009⁵¹ (Figura 4), apontam que a maioria das glebas que vêm sendo parceladas não são aquelas notificadas para PEUC.

TABELA 5: IMÓVEIS COM PROJETO DE LOTEAMENTO EM FASE DE APROVAÇÃO OU APROVADOS NO PERÍODO 2012-2014

LOCALIZAÇÃO	TODO O MUNICÍPIO		NOTIFICADOS	
	QUANT. (un)	ÁREA (m ²)	QUANT. (un)	ÁREA (m ²)
Gleba Patrimônio Maringá	47	3.362.634,87	16	1.990.767,11
Gleba Ribeirão Maringá	23	3.021.851,48	4	555.819,35
Gleba Ribeirão Pinguim	64	9.356.565,05	13	2.237.103,18
Gleba Ribeirão Colombo	15	1.733.362,00	-	-
Gleba Patrimônio Iguatemi	18	1.105.341,04	3	108.752,87
Gleba Ribeirão Moranguinho	13	1.363.975,90	1	51.629,33
Gleba Ribeirão Sarandi	6	1.256.054,73	1	832.799,00
Gleba Patrimônio Sarandi	1	0,00 ⁽¹⁾	-	-
Gleba Ribeirão Paissandu	5	5.117.719,10	-	-
Gleba Ribeirão Caxias	1	290.400,00	-	-
Gleba Patrimônio Maringá / Gleba Ribeirão/ Pinguim	1	55.300,55	-	-
Bairros Diversos	15	176.667,84	3	53.472,65
TOTAL	209	26.839.872,56	41	5.830.343,49
% EM RELAÇÃO AO TOTAL	100,00%	100,00%	19,62%	21,72%

Nota: (1) Na listagem disponibilizada pela SEPLAN não consta a área de alguns imóveis com processo de aprovação de loteamento em andamento.

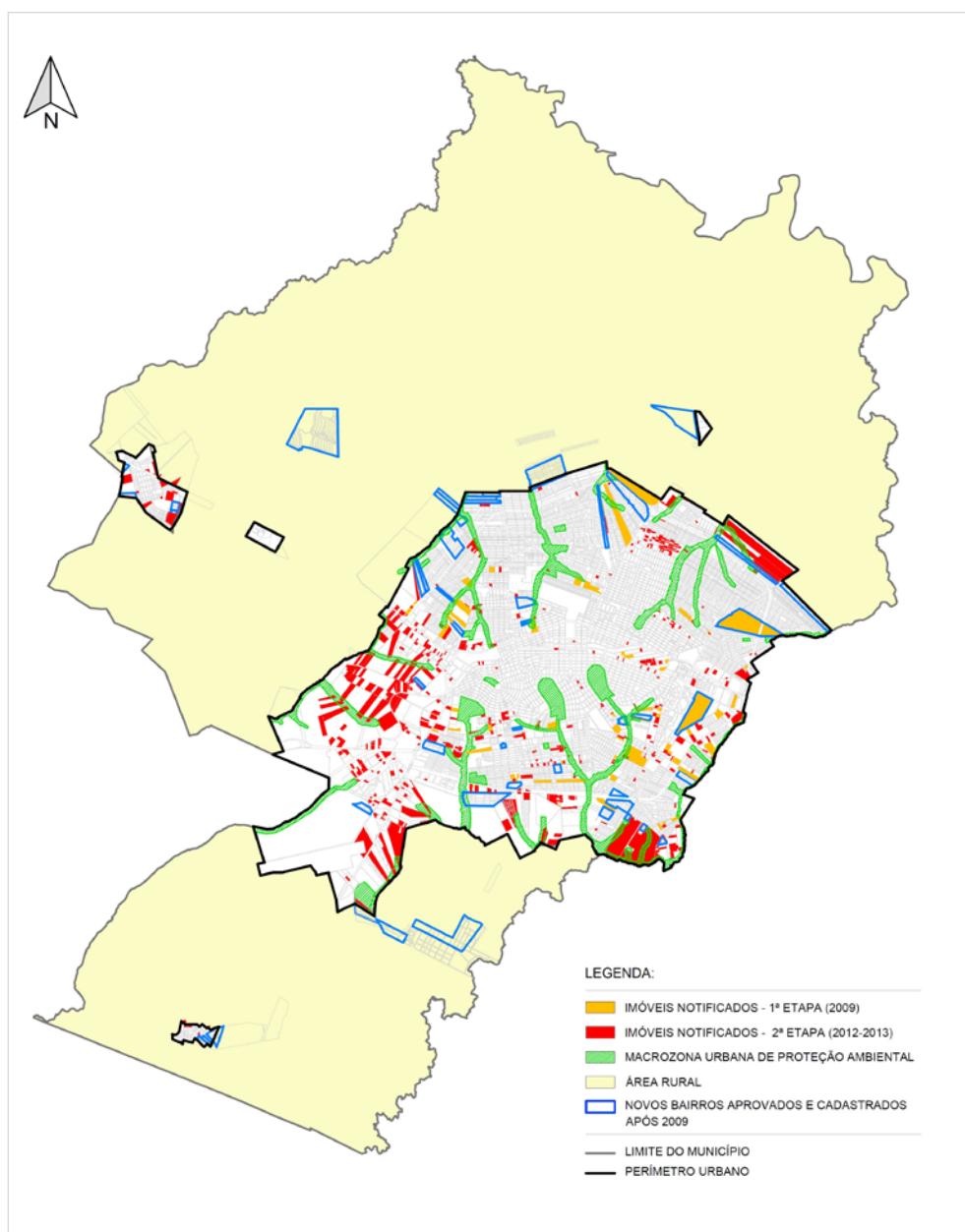
Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

⁵⁰ Conforme listagem fornecida pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), por meio do Departamento de Planejamento Urbano (DPU). Na listagem, constam 209 processos de licenciamento para loteamentos, dos quais apenas 13 concluíram a etapa de aprovação final, com obtenção dos respectivos alvarás entre os anos de 2012 e 2014.

⁵¹ Conforme mapeamento produzido pelo Setor de Geoprocessamento da Prefeitura de Maringá.



FIGURA 4: LOTEAMENTOS IMPLANTADOS APÓS 2009 E IMÓVEIS NOTIFICADOS NA 1^a E 2^a ETAPAS DE APLICAÇÃO DO PEUC



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014). Elaboração própria.

O PEUC foi aplicado em cerca de 14,5 milhões de metros quadrados. De acordo com os dados registrados na Tabela 5, para 40% desse total (5,8 milhões de metros quadrados) existem projetos de loteamento aprovados ou em fase de aprovação. Nesses casos, há coincidência entre os imóveis notificados e os perímetros de novos loteamentos. Porém, outros 19 milhões de metros quadrados com parcelamentos aprovados ou em fase de aprovação no município correspondem a imóveis que não foram notificados.

Para os casos de coincidência, não é possível saber em que medida a aplicação do PEUC foi um fator de indução à apresentação de projetos para o parcelamento dos imóveis. Entretanto, pode-se afirmar que a maioria dos loteamentos está sendo projetada ou implantada em áreas que não foram notificadas, o que indica o limitado papel de indução do PEUC no processo de ocupação do território em Maringá.



3.5 Os números do PEUC

No período compreendido entre os anos de 2009 e 2013, o município de Maringá notificou 705 proprietários de imóveis ociosos para o PEUC (Tabela 6).

TABELA 6: QUADRO RESUMO DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA O PEUC NA 1^a E 2^a ETAPAS

ETAPA / ANO	IMÓVEIS NOTIFICADOS		ÁREA CORRESPONDENTE		
	TOTAL	%	(m ²)	%	
1 ^a Etapa	2009	105	15%	4.264.426,38	29%
2 ^a Etapa	2012	581	82%	9.944.137,74	68%
	2013	19	3%	342.834,28	2%
TOTAL		705	100%	14.551.398,40	100%

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

O conjunto de imóveis notificados soma 14,5 milhões de metros quadrados (14,5 km²) e corresponde a cerca de 10% de toda a área urbana do município. A seguir, será apresentado o detalhamento do universo notificado, por etapa de notificação.

A Tabela 7 traz o registro dos imóveis notificados na primeira etapa de aplicação do PEUC, agrupados por macrozona e com indicação da área correspondente.

TABELA 7: IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA O PEUC NA 1^a ETAPA, AGRUPADOS POR MACROZONA

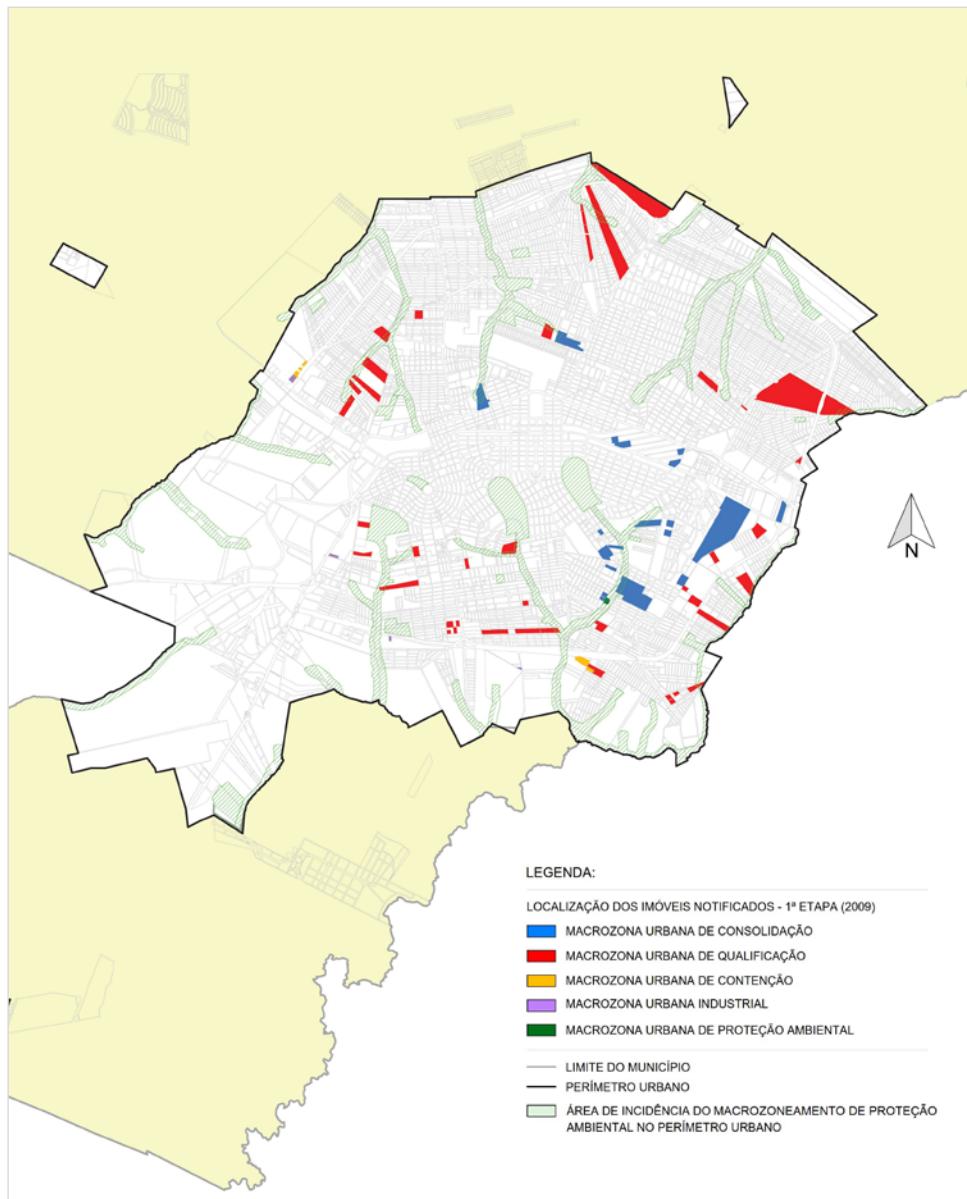
MACROZONA	IMÓVEIS NOTIFICADOS	%	ÁREA (m ²)	%
URBANA DE CONSOLIDAÇÃO	30	28,57%	1.236.020,45	28,98%
URBANA DE QUALIFICAÇÃO	51	48,58%	2.890.485,35	67,78%
URBANA DE CONTENÇÃO	10	9,52%	70.661,15	1,66%
URBANA INDUSTRIAL	6	5,71%	29.276,32	0,69%
URBANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	3	2,86%	9.466,22	0,22%
NÃO IDENTIFICADOS	5	4,76%	28.516,89	0,67%
TOTAL	105	100,00%	4.264.426,38	100,00%

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

A Figura 5 registra a distribuição dos imóveis notificados na primeira etapa, identificados por macrozona.



FIGURA 5: DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA O PEUC NA 1^a ETAPA, POR MACROZONA



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014). Elaboração própria.

A análise da Figura 5 e dos dados consolidados na Tabela 7 indica que, na primeira etapa, as notificações estavam distribuídas em apenas duas Macrozonas Urbanas, a de Consolidação e a de Qualificação que incluem a porção mais central e as áreas com maior oferta de infraestrutura na cidade.

Segundo informações da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), 58 imóveis notificados nesta etapa foram excluídos do PEUC. Contudo, não foi possível identificar os motivos que embasaram o cancelamento das notificações: o enquadramento nas situações de não incidência da obrigação ou o cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC. Esse conjunto de 58 imóveis, com pouco mais de 2,5 milhões de metros quadrados, corresponde a 61% da área total notificada na primeira etapa.

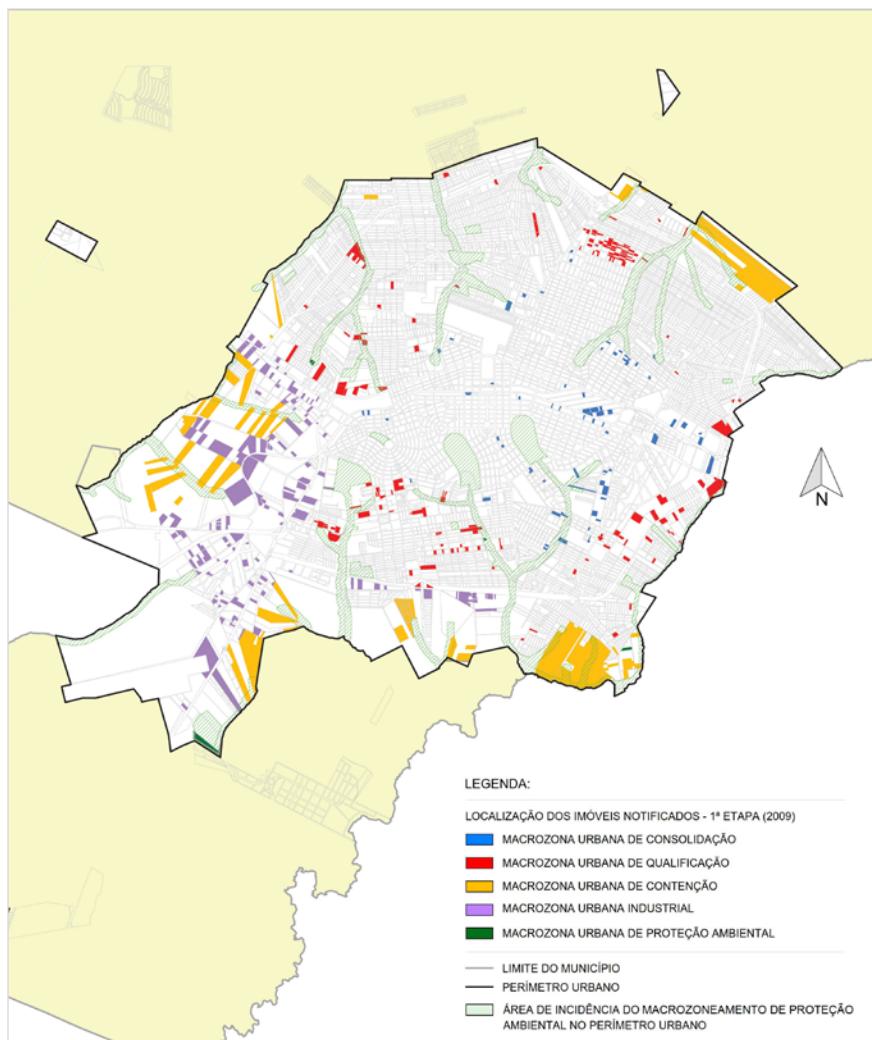
A Tabela 8 traz o registro dos imóveis notificados na segunda etapa de aplicação do PEUC, agrupados por macrozona e com indicação da área correspondente.

TABELA 8: IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA O PEUC NA 2^a ETAPA, AGRUPADOS POR MACROZONA

MACROZONA	IMÓVEIS NOTIFICADOS	%	ÁREA (m ²)	%
URBANA DE CONSOLIDAÇÃO	82	13,67%	438.860,09	4,27%
URBANA DE QUALIFICAÇÃO	222	37,00%	2.001.742,01	19,46%
URBANA DE OCUPAÇÃO IMEDIATA	68	11,33%	4.862.462,42	47,27%
URBANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	4	0,67%	80.051,29	0,78%
URBANA INDUSTRIAL	199	33,17%	2.573.201,31	25,01%
RURAL	4	0,67%	34.776,36	0,34%
NÃO IDENTIFICADOS	21	3,50%	295.878,54	2,88%
TOTAL	600	100,00%	10.286.972,02	100,00%

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

A Figura 6 registra a distribuição dos imóveis notificados na segunda etapa, identificados por macrozona.

FIGURA 6: DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA O PEUC NA 2^a ETAPA, POR MACROZONA


Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014). Elaboração própria.



A análise da Figura 6 e dos dados consolidados na Tabela 8 revela que, na segunda etapa, as notificações estão distribuídas por todo o perímetro de incidência do PEUC, com aproximadamente 50% da área total notificada localizada na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata. Além disso, é importante registrar a incidência do PEUC em um número expressivo de imóveis na Área Industrial 1, na Macrozona Urbana Industrial.

Cumpre, por fim, citar que a SEFAZ iniciou, em novembro de 2014, levantamento de informações para identificar os imóveis notificados na segunda etapa que já cumpriram a obrigação de parcelar ou edificar ou, ainda, que se enquadram nas situações de não incidência do instrumento. Esse levantamento tem como objetivo definir os imóveis que devem ser sancionados com o IPTU progressivo no tempo a partir de 2015.

3.5.1 Ação dos proprietários dos imóveis notificados (período pós-notificação)

Não foi possível, no âmbito dessa pesquisa, verificar a reação dos proprietários à aplicação dos instrumentos, nem tampouco identificar se as providências tomadas com intuito de dar uso aos imóveis são, em alguma medida, resultado da notificação para o PEUC. Foi possível levantar a situação dos imóveis notificados e enquadrar em categorias apresentadas na Tabela 9. Para a classificação, os imóveis foram divididos em dois grupos: “sem ação” e “com ação”. Os imóveis “com ação” foram subdivididos em dois subgrupos: (i) ações voltadas para dar uso aos imóveis (certidão de diretrizes, projeto ou obra) e (ii) ações que contestam a aplicação do instrumento, denominadas de impugnações⁵².

A Tabela 9 traz o registro das ações dos proprietários dos 705 imóveis notificados nas duas etapas, no período pós-notificação. As ações estão agrupadas por ano de notificação (2009, 2012 e 2013) e foram identificadas por meio dos “assuntos” dos processos administrativos tramitados ou em tramitação no município, para cada um dos imóveis⁵³.

TABELA 9: CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DOS PROPRIETÁRIOS NO PERÍODO PÓS-NOTIFICAÇÃO, A PARTIR DE INFORMAÇÕES QUE CONSTAM NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS - 1ª E 2ª ETAPAS

ETAPA / ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS	SEM AÇÃO	COM AÇÃO			OUTRAS SITUAÇÕES ⁽¹⁾	
				IMPUGNAÇÃO	CERTIDÃO / DIRETRIZES	PROJETO		
1ª etapa	2009	105	13	72	11	5	-	
		100%	12%	69%	10%	5%	4%	
2ª etapa	2012	581	315	85	42	75	23	
		100%	54%	15%	7%	13%	4%	
	2013	19	8	5	3	2	1	
		100%	42%	26%	16%	11%	5%	
TOTAL		705	336	162	56	82	24	
45								

Nota: (1) Processos administrativos não relacionados à aplicação do PEUC: cancelamento e/ou redução de IPTU, demolição de construção, desmembramento de cadastro, doação de faixa de terra para implantação de via paisagística, entre outros.

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

O detalhamento das ações dos proprietários dos 705 imóveis notificados para o PEUC encontra-se registrado na Tabela 10.

52 Esse procedimento foi realizado para os 705 imóveis notificados, por meio de consulta a sistema municipal, conforme descrito na seção 3.2.3, que trata das impugnações às notificações.

53 Devido à grande quantidade de informações obtidas, foi considerada para a tabulação dos dados apenas a primeira ação realizada pelos proprietários após a data da notificação. Como exemplo, a pesquisa identificou que parte dos proprietários que tiveram os pedidos de impugnação indeferidos apresentou ao município, em seguida, projeto de edificação, solicitação de certidão de viabilidade para loteamento ou pedido de reconsideração do indeferimento, entre outros procedimentos. Nesses casos, a ação considerada para a tabulação de dados foi o pedido de impugnação inicial.



TABELA 10: AÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS NOTIFICADOS – 1ª E 2ª ETAPAS

SITUAÇÃO	IMÓVEIS NOTIFICADOS	%	AÇÃO IDENTIFICADA	ASSUNTO DO PROCESSO
SEM AÇÃO	336	47,66%	-	-
	162	22,98%	IMPUGNAÇÃO	pedido de cancelamento / recurso à notificação
	56	7,94%	CERTIDÃO / DIRETRIZES	anuência para fins de licenciamento ambiental no Instituto Ambiental do Paraná (IAP) construção / habite-se / subdivisão de lote renovação de certidão viabilidade para fins de loteamento ou construção pedido de diretrizes
COM AÇÃO				análise prévia de construção análise prévia de parcelamento construção comercial, industrial ou residencial unificação / incorporação de lotes
	82	11,63%	PROJETO	subdivisão de lotes parcelamento do solo substituição de projeto alvará de construção renovação de alvará
	24	3,40%	OBRA	atualização e "habite-se" ou "habite-se" regularização de construção
	9	1,28%	ASSUNTOS RELATIVOS AO VALOR DO IPTU E DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	revisão do valor do IPTU cancelamento do IPTU (imóvel com produção agrícola ou imóvel rural) redução do valor de IPTU (imóvel com produção agrícola ou imóvel em APP)
OUTRAS SITUAÇÕES				cancelamento de projeto aprovado demolição de construção desmembramento de cadastro doação de faixa de terra para implantação de via paisagística incorporação de cadastro pedido de esclarecimento sobre o Imposto progressivo no tempo justificativa parecer / informação
	10	1,42%	DIVERSOS	
	26	3,69%	SEM IDENTIFICAÇÃO	
TOTAL	705	100%		

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).



À exceção dos processos relativos a pedidos de impugnação e cancelamento das notificações, não é possível afirmar, apenas com base nessas informações, que as ações identificadas constituem-se, necessariamente, em reação dos proprietários às obrigações impostas pelo PEUC.



4. APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Desde 2011, Maringá vem aplicando o IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados na primeira etapa do PEUC, que não cumpriram as obrigações nos prazos impostos pela legislação. O instrumento é identificado no município como “IPRO”, para diferenciá-lo do IPTU convencional.

O ano de 2014 corresponde ao quarto ano consecutivo da incidência das alíquotas de progressividade no tempo sobre a maioria dos imóveis sancionados com o instrumento. As Tabelas 11 e 12 registram, respectivamente, os números correspondentes à aplicação do IPTU progressivo no tempo no município e as alíquotas de progressividade incidentes sobre os imóveis, com base no exercício fiscal de 2014.

TABELA 11: QUADRO RESUMO DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS COM INCIDÊNCIA DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO - EXERCÍCIO FISCAL DE 2014

ETAPA / ANO	IMÓVEIS NOTIFICADOS		COM APLICAÇÃO DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	
	TOTAL	%	TOTAL	% em relação à etapa
1ª Etapa	2009	105	15%	47
2ª Etapa	2012	581	82%	-
	2013	19	3%	-
TOTAL		705	100%	47
7%				

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

TABELA 12: QUADRO RESUMO DAS ALÍQUOTAS DE PROGRESSIVIDADE SOBRE OS IMÓVEIS COM INCIDÊNCIA DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO - EXERCÍCIO FISCAL DE 2014

TOTAL	%	ALÍQUOTA (exercício de 2014)	ÁREA TOTAL (m ²)
5	11%	6% - 3º ano	87.910,08
42	89%	8% - 4º ano	1.580.003,11
47	100%		1.667.913,19

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).



Segundo informações da Secretaria da Fazenda, pasta responsável pelo lançamento dos tributos municipais e também pela aplicação do PEUC e sucedâneos, do total de 105 imóveis notificados na primeira etapa de aplicação do PEUC, 47 imóveis foram incluídos no IPTU progressivo no tempo.

A partir de 2015, incidirá a alíquota de progressividade de 2% (dois por cento) sobre a base de cálculo do IPTU dos imóveis notificados nos anos de 2012 e 2013 que não cumpriram as obrigações de parcelar ou edificar. No período de encerramento da coleta de dados da pesquisa no município, a SEFAZ havia iniciado levantamento para identificação dos imóveis notificados passíveis de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Conforme mencionado anteriormente, na seção sobre a regulamentação, há divergências entre as regras estabelecidas pelo Estatuto da Cidade para o cálculo da progressividade das alíquotas e a fórmula adotada pelo Município de Maringá na lei específica⁵⁴.

As Figuras 7 e 8 reproduzem imagens de carnês emitidos pela Secretaria da Fazenda no exercício de 2014, com lançamento do IPTU, além de taxas e da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública (CCSIP), para imóveis com incidência de progressividade no tempo.

FIGURA 7: REPRODUÇÃO DE CAPA DE CARNÊ DE LANÇAMENTO DO IPTU – ALÍQUOTA BASE DE 0,30% (IMPOSTO PREDIAL) E ALÍQUOTA PROGRESSIVA DE 6%

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA - DIRETORIA TRIBUTÁRIA					
Sr(a). Contribuinte, estamos notificando Vossa Senhoria do lançamento do IPTU, Taxas e CCSIP, para o exercício de 2014, referente ao imóvel abaixo descrito, obedecendo ao disposto no Código Tributário Municipal.					
IPTU 2014		LANÇAMENTO IMPOSTO PREDIAL	CADASTRO 38	ZONA 38	QUADRA DATA
CONTRIBUINTE: ENDER IMÓVEL: COMPLEMENTO:					
DADOS DO IMÓVEL TESTADA(m²) : 100,00 ÁREA ÚTIL TERRENO(m²): 23.140,00 ÁREA CONSTRUÍDA(m²) : 22,35 BASE CÁLCULO: 335.761,69 ALÍQUOTA (%) : 0,30		TRIBUTOS COBRADOS IMPOSTO PREDIAL R\$ 1.007,29 IMPOSTO PROGRESSIVO-IPTU R\$ 20.145,70 COLETA LIXO/DEST. FINAL LIXO R\$ 19,98 COMBATE A INCENDIO R\$ 8,52 ALÍQUOTA PROGRESSIVA(%): 6,00 VALOR TOTAL(R\$) 21.181,49			
PAGAMENTO À VISTA COM DESCONTO 1º COTA UNICA - 15% DE DESCONTO VENCIMENTO : 23/01/2014 VALOR (R\$) : 18.004,26					
PAGAMENTO PARCELADO PRIMEIRA (R\$): 1.765,06 DEMAIS (R\$) : 1.765,13 VENCIMENTO DAS PARCELAS 01 23/01/2014 02 19/02/2014 03 19/03/2014 04 19/04/2014 05 19/05/2014 06 19/06/2014 07 19/07/2014 08 19/08/2014 09 19/09/2014 10 19/10/2014 11 19/11/2014 12 19/12/2014					
AUTENTICAÇÃO MECÂNICA - VIA CONTRIBUINTE					
CÓDIGO DE BAIXA: 10% 11400000000341162 1ª Parcela 11400000000341163 15% 11400000000341161					

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

FIGURA 8: REPRODUÇÃO DE CAPA DE CARNÊ DE LANÇAMENTO DO IPTU – ALÍQUOTA BASE DE 3% (IMPOSTO TERRITORIAL) E ALÍQUOTA PROGRESSIVA DE 8%

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA - DIRETORIA TRIBUTÁRIA					
Sr(a). Contribuinte, estamos notificando Vossa Senhoria do lançamento do IPTU, Taxas e CCSIP, para o exercício de 2014, referente ao imóvel abaixo descrito, obedecendo ao disposto no Código Tributário Municipal.					
IPTU 2014		LANÇAMENTO IMPOSTO TERRITORIAL	CADASTRO 44	ZONA 44	QUADRA 000
CONTRIBUINTE: ENDER IMÓVEL: COMPLEMENTO:					
DADOS DO IMÓVEL TESTADA(m²) : 65,00 ÁREA ÚTIL TERRENO(m²): 7.936,18 ÁREA CONSTRUÍDA(m²) : 0,00 BASE CÁLCULO: 113.757,20 ALÍQUOTA (%) : 3,00		TRIBUTOS COBRADOS IMPOSTO TERRITORIAL R\$ 1.412,72 IMPOSTO PROGRESSIVO-IPTU R\$ 9.100,58 ILUMINAÇÃO-CCSIP R\$ 108,97 ALÍQUOTA PROGRESSIVA(%): 8,00 VALOR TOTAL(R\$) 12.622,27			
PAGAMENTO À VISTA COM DESCONTO 1º COTA UNICA - 15% DE DESCONTO VENCIMENTO : 23/01/2014 VALOR (R\$) : 10.745,23					
PAGAMENTO PARCELADO PRIMEIRA (R\$): 1.051,92 DEMAIS (R\$) : 1.051,85 VENCIMENTO DAS PARCELAS 01 23/01/2014 02 19/02/2014 03 13/03/2014 04 13/04/2014 05 13/05/2014 06 13/06/2014 07 13/07/2014 08 13/08/2014 09 13/09/2014 10 13/10/2014 11 13/11/2014 12 13/12/2014					
AUTENTICAÇÃO MECÂNICA - VIA CONTRIBUINTE					
CÓDIGO DE BAIXA: 10% 11400000000379007 1ª Parcela 11400000000379008 15% 11400000000379006					

Fonte: Prefeitura do Município de Maringá (2014).

54 Ver Capítulo 6.



No imóvel da Figura 7, a alíquota ordinária do IPTU é de 0,30% e refere-se a imposto predial. A alíquota progressiva de 6% indica, de acordo com a fórmula adotada pelo município, a incidência de IPTU progressivo no tempo pelo terceiro ano consecutivo. No imóvel da Figura 8, a alíquota ordinária do IPTU é de 3% e refere-se a imposto territorial. A alíquota progressiva de 8% indica, de acordo com a fórmula adotada pelo município, a incidência de IPTU progressivo no tempo pelo quarto ano consecutivo.

Segundo as regras do EC, as alíquotas de progressividade, no caso do imóvel da Figura 7, deveriam ser revisadas, considerando que não podem exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior. Assim, os limites no primeiro ano seriam: $0,30\% \times 2 = 0,60\%$; no segundo ano: $0,60\% \times 2 = 1,20\%$ e no terceiro ano: $1,20\% \times 2 = 2,40\%$. As alíquotas constantes do carnê, somadas, totalizam 6,30% sobre a base de cálculo, percentual cerca de 2,5 vezes superior ao definido pelo EC. O não atendimento às regras da lei federal pode gerar questionamentos sobre a legalidade da aplicação do instrumento.

Já no caso do imóvel da Figura 8 (alíquota ordinária igual a 3%), o cálculo da progressividade no tempo atende as determinações do EC, pois, de acordo com a fórmula estabelecida pela lei específica (acréscimo de 2% ao ano), as alíquotas não ultrapassam o limite imposto pela legislação federal⁵⁵.

Convém registrar que o IPTU progressivo no tempo não constitui novo imposto, distinto do IPTU⁵⁶. Nesse sentido, a alíquota deve ser única e incorporar a progressividade estabelecida pela lei específica.

No entanto, a opção do município de Maringá em apresentar nos carnês as alíquotas separadamente, com destaque para a alíquota progressiva, apesar das inconsistências identificadas, pode ter um caráter educativo voltado a informar o proprietário sobre a obrigação de dar uso ao imóvel.

55 Primeiro ano: $3\% + 2\% = 5\%$ (limite: $3\% \times 2 = 6\%$); segundo ano: $5\% + 2\% = 7\%$ (limite: $5\% \times 2 = 10\%$); terceiro ano: $7\% + 2\% = 9\%$ (limite: 15%) e quarto ano: $9\% + 2\% = 11\%$ (limite: 15%).

56 A hipótese de incidência, a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo permanecem exatamente os mesmos. A única modificação diz respeito à alíquota praticada em virtude do descumprimento da função social da propriedade urbana (Capítulo 6).



5. AVANÇOS E LIMITAÇÕES

O PEUC foi aplicado por um número reduzido de municípios brasileiros e até o início desta pesquisa não se conhecia casos de aplicação do IPTU progressivo no tempo. Maringá é um dos raros municípios que de fato aplicou o PEUC e o primeiro a aplicar o IPTU progressivo no tempo como instrumento sucedâneo ao PEUC. O caso destaca-se principalmente em função da escala das notificações - número de imóveis notificados e área correspondente - assim como pelo processo ininterrupto de implementação do instrumento. É importante destacar que essa condição pode ter sido propiciada pela continuidade administrativa e tomada de decisão na esfera política.

A continuidade na aplicação do instrumento permitiu, ainda, rever e aprimorar procedimentos, como no caso dos processos de entrega e averbação das notificações. Diante das dificuldades enfrentadas para a averbação das notificações, a prefeitura delegou a tarefa de notificar os proprietários dos imóveis ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Esse procedimento deu mais agilidade à entrega das notificações como também facilitou o processo de averbação das obrigações estabelecidas pelo PEUC nas matrículas imobiliárias. Vale mencionar que todas as notificações realizadas foram averbadas.

Por outro lado, o pioneirismo reduz a possibilidade de aprendizagem por meio do conhecimento da avaliação de experiências já realizadas. A mais importante limitação observada no caso de Maringá relaciona-se com a ausência da lógica urbanística na implementação do PEUC, principalmente na segunda etapa de notificações. A aplicação do instrumento não vem observando as finalidades previstas no Plano Diretor e Estatuto da Cidade, relacionadas com o ordenamento territorial.

Em nenhuma das duas etapas de aplicação do PEUC há registros sobre a estratégia e a lógica de aplicação do instrumento adotadas pelo município. Entretanto, como mencionado anteriormente, a partir dos dados coletados é possível afirmar que a lógica se altera da primeira para segunda etapa e que a finalidade urbanística se perde nessa última etapa.

Na primeira etapa, foram notificadas áreas localizadas nos anéis central e intermediário da cidade, que correspondem às Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação. A análise do universo notificado indica que a intenção do município com a aplicação do PEUC pode ter sido a de dar uso a áreas ociosas em perímetros da cidade com melhor infraestrutura instalada. Essa lógica atende às finalidades estabelecidas para o PEUC no Plano Diretor. Na segunda etapa, com ampliação da área de incidência e alteração da equipe responsável pelo instrumento, não é possível identificar a mesma lógica de ocupação do território verificada na primeira etapa de aplicação do PEUC. Sob a coordenação da Secretaria da Fazenda, há indícios de que o PEUC tenha se afastado de sua finalidade urbanística e assumido um viés puramente tributário.

Os dados da pesquisa apontam que na segunda etapa foram notificados 600 imóveis, somando mais de 10 milhões de metros quadrados (8% do perímetro urbano do município). Desse total, cerca de 50% da área notificada está localizada na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata. Embora a revisão do Plano Diretor tenha incluído essa região da cidade no perímetro de incidência do PEUC, a MUOI constitui anel periférico do perímetro urbano, localizado junto à divisa com



a área rural e não dispõe de infraestrutura consolidada⁵⁷. Considera-se inadequado, portanto, o município impor aos imóveis desta região da cidade a obrigação de parcelar ou edificar. A aplicação do PEUC nessa Macrozona contraria as disposições do EC e as finalidades previstas no Plano Diretor de Maringá.

Nesse cenário de incidência de PEUC em todo o perímetro urbano, com um universo significativo de áreas notificadas, o instrumento pode perder o potencial de ordenar o uso e ocupação do solo e orientar a ocupação de setores prioritários⁵⁸. Ainda, nessas condições, o PEUC pode induzir o espraiamento da malha urbana, efeito que contraria a finalidade do instrumento e os objetivos previstos no Plano Diretor. A informação de que grande parcela dos novos loteamentos abertos no município não coincide com as áreas notificadas reforça a percepção de que o instrumento não cumpre a finalidade de ordenamento territorial.

Por outro lado, outras potencialidades do instrumento não são exploradas pelo município. Dentre essas, vale mencionar que não há disposições para a articulação do PEUC às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No caso de Maringá, conclui-se que o instrumento não foi previsto para favorecer a disponibilização de áreas para produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

No entanto, cabe destacar que a aplicação do PEUC em Maringá pode contribuir para a viabilização da política ambiental do município, por meio da indução à implantação das vias paisagísticas nos imóveis notificados, localizados em fundos de vale.

É importante registrar que na segunda etapa de aplicação do PEUC também foram notificados 199 lotes na Área Industrial 1, na Macrozona Urbana Industrial, que somam aproximadamente 2,5 milhões de metros quadrados. Considerando que nesta área são permitidos apenas usos destinados a atividades predominantemente industriais, comércio e serviços setoriais, pode-se supor que esses setores econômicos, local e mesmo regional, não consigam dar uso a essa quantidade de lotes no espaço de tempo estabelecido para o cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC. Não foi possível identificar, no âmbito desta pesquisa, estratégia desenhada pelo município para viabilizar a ocupação desses imóveis notificados na Área Industrial 1. Vale ainda ressaltar, que em localização próxima à região das áreas notificadas na Área Industrial 1, o município está implantando um empreendimento denominado Parque Industrial Cidade Maringá, com o objetivo de atrair 400 novas indústrias para a cidade⁵⁹.

Dada a ausência de estratégia territorial e o universo das notificações que abrange grande extensão da área urbana, questiona-se a viabilidade de dar uso (cumprir a obrigação) no prazo estabelecido para esse conjunto de áreas. Haverá demanda para a totalidade de terras notificadas? Além disso, na hipótese de inviabilidade, pergunta-se: quais serão as consequências a médio e longo prazo dessas notificações? O município terá como desapropriar um estoque significativo de áreas? Esta pesquisa, considerando o foco proposto, não responde essas e outras questões que poderão ser objeto de futuras investigações.

A experiência de Maringá põe em foco a importância do planejamento e da estruturação de um sistema de monitoramento e controle do PEUC, antes mesmo de iniciar sua aplicação. A eficácia do instrumento também depende da gestão da informação. A ausência desse sistema dificulta o alcance dos objetivos de utilização previstos para o PEUC, no Plano Diretor.

Cabe registrar, por fim, que a aplicação do PEUC e seu sucedâneo – o IPTU progressivo no tempo – é uma experiência muito recente e de grande complexidade. Não foi possível, no âmbito deste estudo de caso e seus objetivos, identificar e analisar todos os aspectos envolvidos na implementação dos instrumentos. Entretanto, além dos resultados alcançados, este estudo também pode contribuir para que novas pesquisas aprofundem conteúdos e tragam resposta para várias questões suscitadas.

57 O macrozoneamento vigente até a revisão do Plano Diretor em 2010 estabelecia como finalidade para essa porção da cidade “manter as características rurais quanto ao uso e a intensidade de ocupação do solo”.

58 Cabe aqui retomar o conteúdo extraído do Capítulo 2, quanto à área de incidência do PEUC: não é razoável que a obrigação se estenda a toda a cidade, pois, se assim fosse, perderia o caráter de sanção administrativa para se tornar a regra de uso da propriedade em todo o território (Capítulo 2, seção 2.2).

59 O Relatório Finanças e Atividades 2012/2013 traz informações sobre o empreendimento Parque Industrial Cidade Maringá, que vem sendo implantado pelo município com a finalidade de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento do município e região. O Parque Industrial, com 87 alqueires (mais de 2 milhões de metros quadrados), tem localização estratégica e potencial para atender em torno de 400 empresas. Dentro do empreendimento será instalado o Tecnoparque, área com 10 alqueires destinada à instalação de empresas de base tecnológica (MARINGÁ, 2013, p. 95).



REFERÊNCIAS

CORDOVIL, F. C. S.; RODRIGUES, A. L. **Segregação socioespacial e a negligência ao patrimônio construído:** legado dos projetos e práticas do poder público municipal em Maringá – PR (Brasil) Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografia y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (41). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-41.htm>. Acesso em: 20 fev. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 1991.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default_censo1991.shtm. Acesso em: 25 out. 2014a.

_____. **Censo demográfico 2000.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>. Acesso em: 20 set. 2014b.

_____. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 14 nov. 2014c.

MARINGÁ. **Relatório Atividades e Finanças 2012/2013.** Disponível em: http://www2.maringa.pr.gov.br/revista_atividade_financa/. Maringá, 2013. Acesso em: 19 jan. 2015.

Legislação

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 24 maio 2014.

MARINGÁ. **Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006.** Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9166_texto_integral. Acesso em: 08 jan. 2015a.

_____. **Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10597_texto_integral. Acesso em: 08 de jan. 2015b.

_____. **Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010.** Regulamenta o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, previsto na Lei Complementar nº 632/2006. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10742_texto_integral. Acesso em: 08 jan. 2015c.

_____. **Lei Complementar nº 835, de 23 de agosto de 2010.** Altera a redação da Lei Complementar nº 632/2006, que criou o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10762_texto_integral. Acesso em: 14 jan. 2015d.

_____. **Lei Complementar nº 889, de 27 de julho de 2011.** Substitui a Lei Complementar 334/99, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo no Município de Maringá. Disponível em: http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11040_texto_integral. Acesso em: 14 jan. 2015e.

APÊNDICE

III



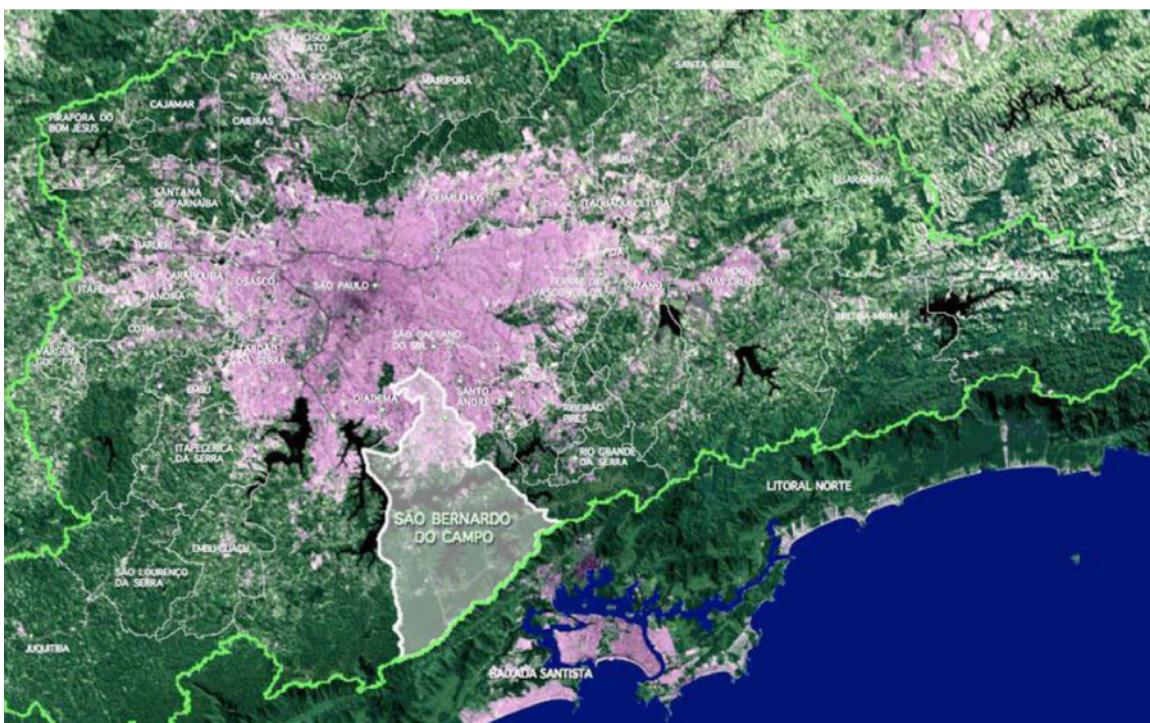
SÃO BERNARDO DO CAMPO:
REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO
DO PEUC E IPTU PROGRESSIVO NO
TEMPO



INTRODUÇÃO

O Município de São Bernardo do Campo localiza-se na sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)¹, conhecida como Região do ABC. Entre a cidade de São Paulo e o Porto de Santos, a cidade cresceu aceleradamente, quando, a partir da década de 50, a indústria automobilística foi instalada em seu território.

FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO NA RMSP



Fonte: INPE (2000). Adaptado pela Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo.

Em 1950 a população local somava 29.295 habitantes e, trinta anos depois, em 1980, atingia 425.602 habitantes, ritmo de crescimento muito acima das médias estadual e nacional nos três intervalos censitários². Nesse ínterim, sucessivos loteamentos, muitos dos quais irregulares e precariamente urbanizados, fizeram com que a mancha de ocupação urbana expandisse-se cada vez mais em direção aos mananciais.

1 EMPLASA, 2011.

2 Dados demográficos mostram que São Bernardo do Campo registrou as seguintes Taxas Geométricas de Crescimento Anual (TGCA) nos intervalos considerados: 10,74% (1950-60), 9,52% (1960-70), 7,76% (1970-80), enquanto que o Estado de São Paulo registrou, nos mesmos intervalos as taxas de 3,57%, 3,20% e 3,49%, respectivamente. As taxas nacionais naqueles períodos eram ainda menores (3,7%, 2,78%, 2,48%, respectivamente). Ver São Bernardo do Campo (2009; 2012).



Do território de 408,45 km², mais de 70% são áreas ambientalmente protegidas – Área de Proteção e Recuperação do Manancial Billings (APRM-Billings), contígua à área urbana, e Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), no extremo sul do município. São três bacias hidrográficas: a Bacia do Tamanduateí, toda ela urbana; a Bacia do Rio Pinheiros, coincidente com a APRM-Billings, e a Bacia do Mogi, onde se localiza o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM). Embora a maior parte da população concentre-se na Bacia do Tamanduateí, vem sendo exercida grande pressão demográfica sobre a APRM-Billings, desde, pelo menos, a década de 70. Em 2010, a população total era de 765.463 habitantes e 25,8% – 197.554 pessoas – residiam nos mananciais (IBGE, 2010).

A ocupação dos mananciais, iniciada em meados do século passado por meio de chácaras e loteamentos formais, cresceu irregularmente, dando lugar, em 2010, a 151 assentamentos precários – 68 favelas e 83 loteamentos irregulares, onde residiam 44.898 pessoas ou, aproximadamente, 23% da população total da APRM-Billings³.

FIGURA 2: OCUPAÇÃO URBANA NO MANANCIAL



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

No entanto, esse espraiamento da mancha urbana sobre os mananciais deixou interstícios – terrenos vazios ou subutilizados e, mais recentemente, imóveis não utilizados – em meio ao tecido urbano, fora dos mananciais, inclusive na região central. A indução ao uso e ocupação desses imóveis é um dos objetivos gerais da política urbano-ambiental nomeados no Plano Diretor de São Bernardo do Campo (Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011), e o instrumento precípua para tal finalidade é o PEUC, relacionado como instrumento de indução e controle do desenvolvimento urbano no Art. 59, juntamente com os instrumentos que lhe sucedem (IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública).

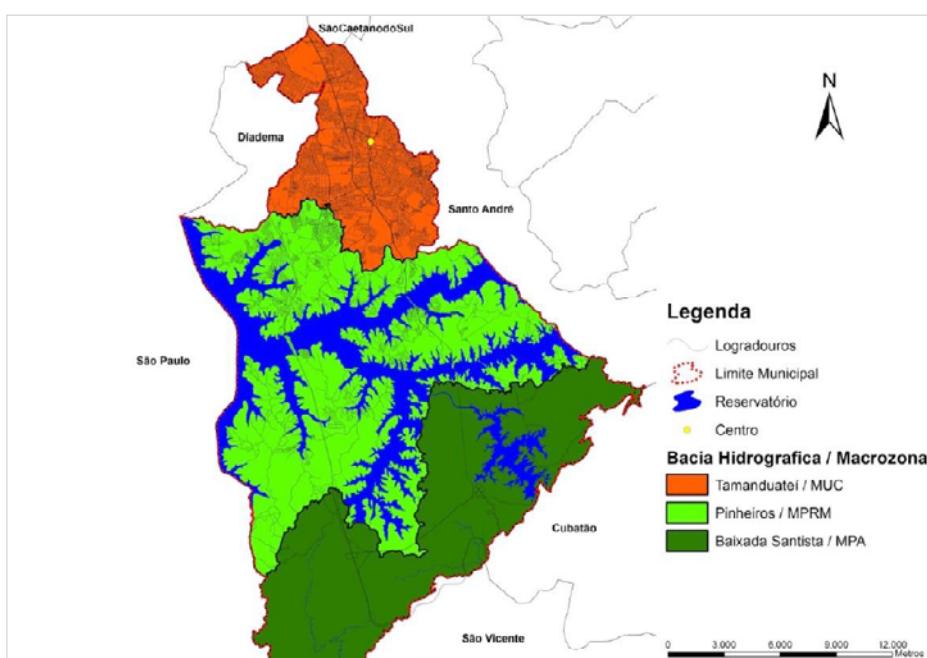
³ São Bernardo do Campo (2010).



1.0 PLANO DIRETOR E A FUNDAMENTAÇÃO DO PEUC

O macrozoneamento instituído pelo Plano Diretor divide o território em três unidades correspondentes às bacias hidrográficas – a Macrozona Urbana Consolidada (MUC), situada na Bacia do Rio Tamanduateí; a Macrozona de Proteção e Recuperação dos Mananciais (MPRM), coincidente com os limites da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings no município, situada na Bacia do Rio Pinheiros; e a Macrozona de Proteção Ambiental (MPA), ao sul, na Bacia da Baixada Santista, quase totalmente ocupada pelo Parque Estadual da Serra do Mar (Figura 3).

FIGURA 3: MACROZONEAMENTO DEFINIDO PELO PLANO DIRETOR



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (201

A MUC, como sugere sua denominação, corresponde à parcela do território que usufrui dos benefícios da urbanização, isto é, conta com maior oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Somente sobre essa Macrozona, onde a terra é intensamente disputada pelos diferentes usos do solo, foi prevista a aplicação do PEUC.

Os estudos para elaboração do Plano Diretor, em 2010, identificaram 3.553.376 m² de terra vazia ou subutilizada na Macrozona Urbana Consolidada, com área igual ou superior a 1.000m², correspondentes à somatória dos imóveis não edificados (2.295.058 m²) e subutilizados (1.258.318 m²). Exceto os casos de isenção definidos no próprio Plano, todos os demais imóveis foram relacionados para fins de edificação ou utilização compulsórios.

O objetivo da aplicação do PEUC na MUC é inibir a retenção especulativa de solo urbano e estimular a plena utilização da propriedade urbana nessa porção do território, contribuindo para diminuir a pressão sobre as duas outras macrozonas, onde a função social da propriedade está relacionada à proteção ambiental.

1.1 PEUC e política habitacional

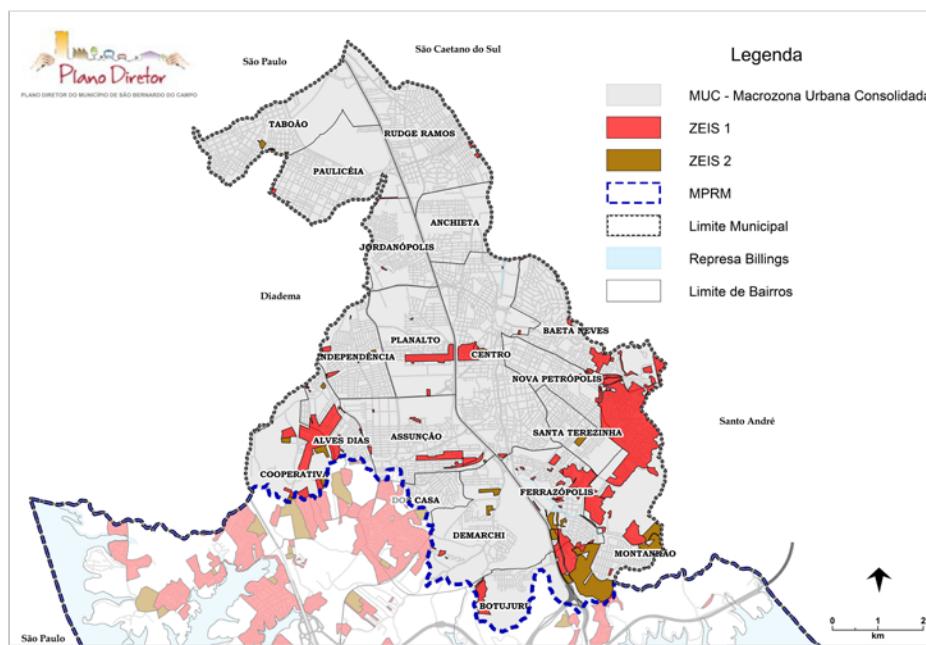
São Bernardo do Campo apresenta um expressivo déficit habitacional, da ordem de 107.641 unidades habitacionais, das quais 38.017 unidades habitacionais constituem o déficit priorizado segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de São Bernardo do Campo (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2010)⁴.

A quantidade de terra estimada no âmbito do PLHIS para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), considerando o déficit priorizado em assentamentos precários na Macrozona Urbana Consolidada (MUC) – 13.861 unidades habitacionais –, foi estimada em 1.817.018m². Por sua vez, o Plano Diretor gravou como Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 2 (ZEIS-2)⁵ um total de 1.271.795m² na MUC, ou seja, 70% do total apontado pelo PLHIS.

Às ZEIS-2, assim delimitadas, o Plano Diretor sobrepondo o PEUC, com o objetivo de induzir mais fortemente a disponibilização dessa terra para a produção de HIS.

Todas as ZEIS-2 gravadas na MUC foram consideradas prioritárias para notificação para PEUC, fazendo parte da primeira etapa de notificações, programada para se desenvolver no ano de 2013.

FIGURA 4: ZEIS 2 DELIMITADAS NO PLANO DIRETOR



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

⁴ O déficit habitacional priorizado pelo PLHIS compõe-se da somatória do déficit quantitativo e qualitativo, incluindo 100% do déficit acumulado nos assentamentos precários e, nos bairros regulares, 100% do déficit quantitativo, na faixa de renda de até três salários mínimos e 50% na faixa de três a seis salários mínimos.

⁵ As ZEIS-2 são formadas por terrenos vazios ou subutilizados destinados à provisão habitacional do segmento de renda de até três salários mínimos, por meio de HIS.



2. REGULAMENTAÇÃO DO PEUC E DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O conjunto de normas que regem o PEUC e o IPTU progressivo no tempo em São Bernardo do Campo compreende, além do Plano Diretor – Lei nº 6.184/2011 (e suas alterações), as leis específicas e os decretos regulamentadores de cada um dos instrumentos:

- Lei nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- Decreto nº 18.437, de 16 de abril de 2013, que regulamenta a Lei nº 6.186/2011;
- Decreto nº 18.943, de 9 de junho de 2014, que altera o Decreto nº 18.437/2013;
- Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a progressividade no tempo do IPTU de imóveis notificados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- Decreto nº 19.110, de 12 de novembro de 2014, que regulamenta a aplicação da progressividade das alíquotas do IPTU progressivo no tempo.

2.1 Disposições sobre o instrumento do PEUC no Plano Diretor

O Art. 59 do Plano Diretor prevê o PEUC como instrumento de indução e controle do desenvolvimento urbano, juntamente com os que lhe sucedem – o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O Plano Diretor contém disposições, com relação ao PEUC, que superam o conteúdo mínimo definido pelo Estatuto da Cidade, bem como as orientações e recomendações da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades. O Plano define:

- Que o PEUC se aplica na Macrozona Urbana Consolidada, com o objetivo de induzir a plena utilização da propriedade imobiliária;
- Que o objeto do instrumento são os imóveis com área igual ou superior a 1.000m² não edificados ou subutilizados (com coeficiente de aproveitamento menor que 0,20), inclusive as ZEIS-2 (Art. 60), bem como as edificações não utilizadas há mais de três anos (Art. 60 e seus parágrafos);



- Os casos de isenção da obrigação – atividades econômicas que não demandem edificação para exercer suas finalidades, bem como alguns usos e atividades especiais (Art. 61);
- Os procedimentos gerais para a notificação (Art. 62);
- Os prazos para o cumprimento da obrigação (Arts. 63 e 64) e as consequências caso esta não seja cumprida, prevendo o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (Arts. 67 e 68).

O IPTU progressivo no tempo está previsto no Plano Diretor (Art. 67), mediante a majoração da alíquota pelo prazo de até cinco anos consecutivos, remetida à lei específica o escalonamento anual das alíquotas progressivas e a aplicação do instrumento. O texto legal referente à desapropriação com pagamento em títulos da Dívida Pública (Art. 68) limita-se a reproduzir o disposto no Estatuto da Cidade.

Observa-se que o Plano Diretor prevê a possibilidade de consórcios imobiliários, nos termos do Estatuto da Cidade, acrescendo disposições quanto ao cálculo do valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário (Art. 70, parágrafo único) e à modalidade de formalização dos consórcios, “por meio de termos de responsabilidade e participação, pactuados entre o proprietário do imóvel urbano e a Municipalidade, visando à garantia da execução das obras do empreendimento, bem como das obras de uso público” (Art. 70)⁶.

2.2 A regulamentação do PEUC: lei específica e decreto

A lei específica do PEUC – Lei nº 6.186/2011 – apenas reitera os termos do Plano Diretor, uma vez que este já dispôs sobre todos os aspectos que carecem de disciplinamento sob a forma de lei⁷. A intenção de, ainda assim, fazer aprovar uma lei específica sobre o PEUC, segundo os gestores municipais, foi evitar possíveis questionamentos jurídicos quanto à necessidade de legislação específica.

À referida Lei, soma-se o Decreto nº 18.437, de 16 de abril de 2013, completando a regulamentação do instrumento. Tal Decreto define, dentre outros dispositivos:

- O acompanhamento do processo de notificação e suas consequências, por parte do ConCidade de São Bernardo;
- A definição de proprietário sujeito à obrigação, incluindo na categoria, o compromissário-comprador e o usucapiente;
- As condições caracterizadoras dos imóveis isentos da obrigação;
- A sistemática de reunião de informações e de elaboração do “laudo técnico”, documento que atesta se o imóvel se enquadra como não edificado, não utilizado ou subutilizado;

⁶ Até o final de 2014 nenhum consórcio imobiliário foi proposto pelos proprietários de ZEIS notificadas. A Secretaria de Habitação do município levou a ideia a, pelo menos, um proprietário de terra, mas a articulação proposta não prosperou (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015). No que diz respeito à articulação do PEUC com outros instrumentos, o Plano Diretor previu a exclusão da obrigação de edificar para os imóveis “localizados internamente aos perímetros das operações urbanas consorciadas, desde que a eles esteja vinculada quantidade de CEPAC suficiente para atingir, pelo menos, metade do coeficiente de aproveitamento máximo permitido pela operação urbana” (Art. 61, parágrafo único, inciso IV). Esse dispositivo foi revogado na última alteração do Plano Diretor, promovida pela Lei nº 6.374, de 15 de dezembro de 2014.

⁷ Projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal juntamente com o Plano Diretor, a Lei do PEUC foi aprovada poucos dias depois daquela.

⁸ Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo, constituído nos termos dos conselhos de cidades recomendados pelo Ministério das Cidades e Conselho Nacional das Cidades, que agrega, também, as funções de conselho de meio ambiente.



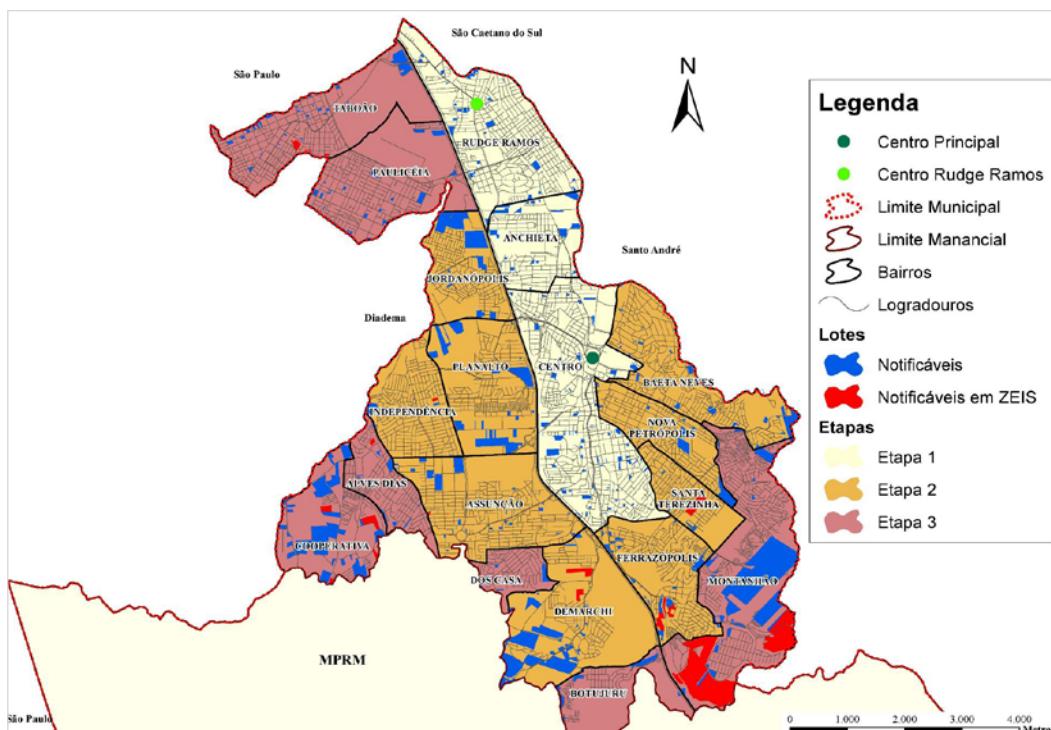
- As possibilidades de impugnação por parte do notificado;
- O procedimento de notificação propriamente dito.

Em especial, o regulamento estabelece etapas de notificações, estruturadas em torno de dois critérios complementares:

- Priorização por bairro da MUC, em função da localização e do padrão de urbanização, de forma que na primeira etapa foram incluídos o Centro, o Bairro Rudge Ramos (importante centralidade em termos econômico e histórico-cultural) e um terceiro bairro de classe média, formando um eixo que se desenvolve do Centro, no sentido norte, em direção ao município de São Paulo; na segunda etapa, bairros que conformam um anel envoltório aos bairros da primeira etapa; e na terceira, e última etapa, os bairros mais afastados, como ilustrado na Figura 5;
- Priorização das ZEIS-2, todas elas incluídas na primeira etapa de notificações, qualquer que seja sua localização na MUC, dada a relevância da questão habitacional e a perspectiva de que a notificação induza ao cumprimento da função social da propriedade, que, nesse caso, consiste na produção de habitação social.

A estratégia assim definida consistiu em induzir prioritariamente o devido aproveitamento das áreas mais centrais e dos imóveis gravados como ZEIS de vazios ou de provisão habitacional.

FIGURA 5: PEUC – ETAPAS DE NOTIFICAÇÃO



O Decreto nº 18.943, de 9 de junho de 2014, altera parcialmente o Decreto nº 18.437/2013, redefinindo o conceito de “função ambiental essencial”, que, uma vez atestada, isenta o imóvel de notificação. O Decreto de 2014 altera, também, a responsabilidade pelo ato de notificação, delegando-a ao Departamento de Planejamento Urbano (SPU-1).



2.3 A regulamentação do IPTU progressivo no tempo: lei específica e decreto

A Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013, prevê que a progressividade será representada “pela duplicação das alíquotas do imposto, até o limite de cinco operações sucessivas e cumulativas, enquanto perdurarem as condições que deram ensejo à notificação” (Art. 2º), tendo como ponto de partida a alíquota obtida no exercício fiscal imediatamente anterior ao do lançamento, até o limite de 15%.

Essa Lei também determina que, se comprovado o cumprimento da obrigação após o lançamento do IPTU progressivo no tempo, a alíquota voltará ao valor original para o imóvel, no exercício imediatamente subsequente à comprovação e observadas as alterações havidas em função do uso, parcelamento ou edificação implementado (Art. 2º, § 4º). Define, além disso, que o não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar implica, cumulativamente, na imediata suspensão de qualquer isenção de IPTU concedida pela legislação municipal a qualquer título (Art. 4º).

O Decreto nº 19.110, de 12 de novembro de 2014, que regulamenta o lançamento da progressividade das alíquotas do IPTU progressivo no tempo de que trata a Lei nº 6.324/2013, trouxe, em anexo, a previsão dos valores das alíquotas para cada caso, ano a ano (Tabela 1).

TABELA 1: PREVISÃO DAS ALÍQUOTAS DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

ALÍQUOTA ORIGINAL (%)	1º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	2º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	3º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	4º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	5º. ANO ALÍQUOTA PROGRESSIVA (%)	ANOS SEGUINTES (%)
0,30	0,60	1,20	2,40	4,80	9,60	9,60
0,50	1,00	2,00	4,00	8,00	15,00	15,00
0,60	1,20	2,40	4,80	9,60	15,00	15,00
0,70	1,40	2,80	5,60	11,20	15,00	15,00
0,80	1,60	3,20	6,40	12,80	15,00	15,00
0,90	1,80	3,60	7,20	14,40	15,00	15,00
1,00	2,00	4,00	8,00	15,00	15,00	15,00
1,50	3,00	6,00	12,00	15,00	15,00	15,00
1,60	3,20	6,40	12,80	15,00	15,00	15,00
2,00	4,00	8,00	15,00	15,00	15,00	15,00
2,50	5,00	10,00	15,00	15,00	15,00	15,00

Fonte: São Bernardo do Campo (2015b).

O caso de São Bernardo do Campo pode ser considerado um exemplo bem sucedido de regulamentação do IPTU progressivo no tempo de forma coerente com a legislação tributária e adequada aos limites do Estatuto da Cidade, como avalia o Capítulo 3 – Regulamentação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo pelos municípios.

Além da tabela acima, o decreto regulamentador define que “o lançamento será anual e efetuado em até 12 parcelas” (Art. 5º) e estabelece as competências: à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional, coordenadora da aplicação do PEUC, cabe informar a Secretaria de Finanças sobre o descumprimento das condições e prazos estabelecidos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios para que essa dê curso à aplicação do IPTU progressivo no tempo.

O lançamento do imposto para o exercício de 2015 incorpora a progressividade no tempo para os casos de descumprimento da obrigação em um só carnê de cobrança.



3. APLICAÇÃO DO PEUC

Esta seção descreve o processo de aplicação do PEUC em São Bernardo do Campo, com base nos dados e informações constantes de documentos oficiais produzidos pelo Departamento de Planejamento Urbano do Município, além de depoimentos dos gestores municipais. A seção também discute a sequência de ações desenvolvidas – planejamento, notificação, análise dos pedidos de impugnação, averbação e monitoramento do PEUC – e trata do arranjo institucional, da capacitação das equipes técnicas e da participação social no processo, encerrando-se com um resumo dos números do PEUC.

O Município de São Bernardo do Campo procedeu à notificação de 150 imóveis nos anos de 2013 e 2014, distribuídos entre não edificados, subutilizados e não utilizados, conforme Tabela 2.

TABELA 2: PEUC – TOTAL DE IMÓVEIS NOTIFICADOS

TIPO DE IMÓVEL	2013	2014	TOTAL
Não edificados	33	50	83
Subutilizados	15	35	50
Não utilizados	3	14	17
TOTAL	51	99	150

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

A aplicação do PEUC tem como referência o mês de maio de 2013, quando se iniciaram as notificações. No entanto, essa data foi antecedida pelo planejamento dos trabalhos, o que remonta ao ano de 2012.

3.1 O planejamento da aplicação

O planejamento da aplicação desenvolveu-se de meados de 2012 ao início de 2013, culminando com a publicação do decreto regulamentador do PEUC, em abril de 2013, e a efetivação das primeiras notificações em maio do mesmo ano. Várias ações foram desenvolvidas nesse intervalo de tempo, anteriormente à notificação, as quais estão relacionadas sinteticamente abaixo e comentadas nesta seção:



- identificação dos imóveis notificáveis, com base em pesquisa cadastral e vistorias;
- definição da estratégia a adotar com relação ao universo notificável – prioridades, etapas, prazos;
- descrição do conjunto de atividades relacionadas ao processo de notificação, acompanhada da definição dos setores envolvidos, atribuições e fluxos;
- definição dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários;
- elaboração dos documentos técnicos pertinentes, como ficha de vistoria, laudo técnico e auto de notificação;
- capacitação das equipes envolvidas;
- elaboração da minuta de decreto regulamentador da aplicação do instrumento;
- autuação dos processos para cada um dos imóveis a notificar.

Para apoiar o planejamento da aplicação foi contratada consultoria jurídica, cujo escopo de trabalho consistiu no detalhamento das regras da Lei nº 6.186/2011, na definição das atividades relacionadas à notificação dos proprietários e na capacitação dos agentes públicos direta ou indiretamente envolvidos com a aplicação do instrumento. A consultoria contribuiu também com a discussão de critérios para o refinamento das informações cadastrais e dos procedimentos de monitoramento e controle das notificações, além de apoiar a formulação da minuta preliminar de decreto regulamentador da lei específica do PEUC e propor diretrizes para a regulamentação do IPTU progressivo no tempo.

O relatório de balanço da experiência de São Bernardo⁹ menciona várias reuniões entre o Prefeito Luiz Marinho, do Partido dos Trabalhadores (PT), a SPU e diversas secretarias para tratar do PEUC, revelando que o Chefe do Executivo acompanhou de perto os trabalhos e definiu a estratégia de aplicação, deixando transparecer a firme decisão política de implementar o instrumento. Ainda no final de 2012 o prefeito falou à imprensa regional sobre o problema causado pela ociosidade de imóveis no meio urbano e anunciou sua intenção de implementar o instrumento, conforme é possível verificar no trecho de entrevista concedida ao Jornal ABCD Maior (2012):

O município tem de se adequar à legislação para resolver esse problema sem agredir o princípio da propriedade privada. Porém, o proprietário não pode simplesmente deixar o imóvel parado prejudicando a sociedade.

Além de reuniões de trabalho da SPU com o Prefeito Luiz Marinho e alguns secretários municipais, no 2º semestre de 2012, está registrada no relatório a apresentação feita na primeira reunião geral do secretariado municipal em 2013, quando se iniciava um novo período de gestão¹⁰. Na oportunidade, o prefeito reeleito anunciou o projeto à nova equipe de governo, orientando quanto à necessidade de integração das secretarias para sua viabilização.

3.1.1 Universo notificável

A identificação dos imóveis notificáveis teve como ponto de partida a atualização de uma listagem produzida em 2010 (aqui denominada “listagem de 2010”), quando da elaboração do Plano Diretor, com o objetivo de definir o âmbito e a escala do instrumento.

O processo iniciou-se por consulta à base de dados bruta do cadastro imobiliário, selecionando-se somente os lotes com área igual ou maior que 1.000m² (mil metros quadrados). Esses imóveis foram associados ao banco de dados

⁹ São Bernardo do Campo (2015).

¹⁰ Exposição realizada, em 07/02/2013, pela Diretora de Planejamento Urbano, acompanhada pelo consultor contratado.



espaciais disponível no Sistema de Informações Geográficas (SIG) da municipalidade¹¹, o que resultou na identificação de um rol de imóveis vazios ou subutilizados, que foi comparado à “listagem de 2010” e submetido à análise do Departamento de Planejamento Urbano (SPU-1).

A equipe técnica do SPU-1 realizou pesquisas no Sistema de Controle de Processos do Departamento de Obras Particulares (OBRPAR), visando a identificar os imóveis que possuíam projetos em análise, alvará de construção e certificado de conclusão de obras. Estes últimos – os imóveis com certificado de conclusão de obras – foram excluídos da listagem, o que resultou num rol de 458 imóveis a serem notificados por se apresentarem não edificados ou subutilizados. Os demais – imóveis com projeto em análise ou com alvará de construção – permaneceram na listagem de notificáveis, uma vez que, no entender do SPU-1, somente a efetiva execução das obras de construção ou ampliação os excluiriam da aplicação do instrumento.

FIGURA 6: IMÓVEL SUBUTILIZADO SITUADO NO CENTRO DA CIDADE



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

A depuração da “listagem de 2010” passou também pela exclusão das áreas públicas e dos imóveis isentos da aplicação do instrumento, tal como definido no Plano Diretor e no Decreto nº 18.437/2013.

Foram constatadas muitas inconsistências ocorridas em virtude da desatualização cadastral e à falta de integração entre os sistemas de controle internos, o que levou à seleção de uma amostra para aferição em campo, com base em vistorias¹².

11 O cadastro imobiliário municipal é alimentado e mantido pelo Sistema Integrado de Arrecadação Municipal (SIAM), onde as informações alfanuméricas são armazenadas no banco de dados corporativo Oracle. O SIAM possibilita a realização de inúmeras consultas aos atributos cadastrados como, por exemplo, área de terreno e área construída. Através do Sistema de Informações Geográficas (SIG) foi possível associar a base de dados espacial à alfanumérica utilizando como link a inscrição imobiliária. Por meio de uma sequência de cruzamentos espaciais usando métodos de intersecção e identificação, conseguiu-se relacionar os lotes aos bairros (e às ZEIS 2) e classificá-los como vazios, quando a área construída era igual a zero, e como subutilizado, quando a razão entre a área construída e a área de terreno era menor que 0,20.

12 Em São Bernardo do Campo a atualização da base de lotes é atribuição da Secretaria de Finanças, cujo interesse está voltado à arrecadação municipal. Essa Secretaria admite desmembramentos e remembamentos para fins exclusivamente tributários, de forma que a inscrição imobiliária e sua representação física não correspondem à matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis. Portanto, foram encontradas várias divergências entre o parcelamento real, legal e fiscal. Ao mesmo tempo, o cadastro encontrava-se desatualizado, não acompanhando o crescimento da cidade. Até mesmo grandes empreendimentos já implantados constavam como imóveis não edificados, o que foi identificado em consulta ao Sistema de Controle de Processos do Departamento de Obras Particulares (OBRPAR) ou, às vezes, somente nas vistorias.



A desatualização dos cadastros municipais e as deficiências de estrutura dos organismos públicos envolvidos podem tornar mais moroso o ato de notificar, como foi visto no Capítulo 5, referente à Aplicação do PEUC. No caso de São Bernardo do Campo, a desatualização do cadastro fiscal imobiliário, tanto com relação à identificação e endereço dos proprietários, quanto com relação aos dados do imóvel (área construída e existência de edificação), faz com que a tarefa de notificar estenda-se e multiplique-se, uma vez que precisam ser realizadas por buscas em outras fontes. Por exemplo, ao não encontrar um proprietário – pessoa jurídica – a equipe recorre à pesquisa nos *sites* na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) e/ou da Receita Federal, quase sempre mantidos atualizados; outro recurso usado pela equipe é a consulta à Procuradoria Fiscal do Município para verificar possível execução fiscal, cujo processo informa o endereço atualizado do proprietário. Caso não exista execução fiscal, o último recurso é a notificação por edital, prevista na Lei (isso ocorreu em apenas dois casos).

A equipe da Secretaria de Finanças de São Bernardo do Campo, em depoimento colhido no âmbito desta pesquisa, ressalta as dificuldades que encontra para manter o cadastro fiscal imobiliário atualizado, uma vez que os proprietários não informam mudança de endereço ou transferência de propriedade. O último recadastramento imobiliário foi realizado em 2007 e, desde então, as equipes fiscais orientam-se com base em imagens de satélite e trabalhos de campo. O cadastro imobiliário também se mostra desatualizado, dificultando a identificação correta dos casos de atividade econômica isenta de notificação, nos termos da legislação municipal¹³.

Os imóveis não utilizados foram identificados valendo-se de diversas fontes. De início foi consultado um levantamento assistemático realizado em 2009 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SDET) que fornecia informações acerca de unidades industriais desativadas e, na sequência, realizadas vistorias conjuntas entre as duas secretarias municipais – a SDET e a Secretaria de Planejamento Urbano (SPU), para atualização das informações, restando 11 imóveis nessas condições¹⁴.

Para complementar as informações, recorreu-se aos indicadores de consumo das concessionárias de serviços públicos, os quais podem se prestar à constatação da não utilização do imóvel. Na prática, os registros de consumo de água não serviram como indicador, pois o cadastro disponibilizado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) não permitiu estabelecer a relação com o cadastro imobiliário da prefeitura, tornando difícil a comprovação da ociosidade do imóvel por tal via. Porém, os dados da concessionária de serviços de energia elétrica – AES Eletropaulo – revelaram-se úteis, uma vez que permitiram que fosse extraída uma relação de imóveis com consumo zero ou incompatível com a área construída ou com a atividade cadastrada. Esse rol passou por uma verificação cadastral, que resultou em 78 imóveis, os quais, somados aos 11 provenientes do levantamento da SDET, implicaram num total de 89 imóveis não utilizados¹⁵.

13 Está sendo elaborado (com conclusão prevista para 2015), um recadastramento imobiliário com base em foto aérea oficial produzida em 2014, como informaram as duas equipes – a de planejamento e a de finanças.

14 O levantamento da SDET indicava 36 imóveis não utilizados. Além da defasagem temporal, considerava a não utilização independentemente de área construída, enquanto que o PEUC limita-se aos não utilizados com área igual ou maior que 500m².

15 Há edificações não utilizadas que são notórias, como o prédio do antigo Hotel Binder (Figura 7) e o do Best Shopping. Este último constava da relação de notificáveis, mas como o empreendimento constitui massa falida e o imóvel tem sua formação como condomínio, a Procuradoria entendeu por bem que fosse feita a notificação de todos os condôminos (em torno de 140), além do síndico da massa falida. Enquanto os processos de PEUC estavam sendo instruídos, houve a venda do imóvel e o novo proprietário apresentou projeto para demolição do edifício e construção de um novo empreendimento no local.



FIGURA 7: EDIFICAÇÃO NÃO UTILIZADA – ANTIGO HOTEL LOCALIZADO NO CENTRO DA CIDADE, AO LADO DO PAÇO MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

O cômputo geral de imóveis notificáveis resultante desse levantamento de dados atingiu, portanto, 547 imóveis, em abril de 2013, quando foi concluída a verificação, sendo: 256 imóveis não são edificados ($3.447.000\text{m}^2$); 202 imóveis, subutilizados ($2.603.000\text{m}^2$) e 89 imóveis, não utilizados (161.500m^2) (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015).

Esses números globais e sua distribuição em etapas de notificação foram divulgados publicamente em coletiva concedida à imprensa pelo Prefeito Luiz Marinho, em 19 de abril de 2013, data em que foi publicado o Decreto nº 18.437/2013 no semanário oficial “Notícias do Município” (NM)¹⁶. A Tabela 3 apresenta as estimativas então divulgadas.

TABELA 3: PEUC – IMÓVEIS NOTIFICÁVEIS POR ETAPA

ETAPA	BAIRROS	NÃO EDIFICADOS		SUBUTILIZADOS		NÃO UTILIZADOS		Nº TOTAL DE IMÓVEIS
		Imóveis (nº)	Área (m ²)	Imóveis (nº)	Área (m ²)	Imóveis (nº)	Área Construída (m ²)	
1 (até dez. 2013)	Centro Anchieta Rudge Ramos	66	1.236.000	44	490.000	37	88.500	147
2 (até jul. 2014)	Assunção Baeta Neves Demarchi Ferrazópolis Independência Jordanópolis N. Petrópolis Planalto S. Terezinha	89	865.000	74	1.041.000	35	36.000	198
3 (até dez. 2014)	Alves Dias Botujuru Cooperativa Dos Casa Montanhão Pauliceia Taboão	101	1.346.000	84	1.072.000	17	37.000	202
TOTAL		256	3.447.000	202	2.603.000	89	161.500	547

Fonte: Bruno Filho *et al* (2013).

16 A entrevista foi divulgada no site da prefeitura em notícias *online* no dia 19 de abril de 2013. Outros veículos de comunicação também deram cobertura ao ato.

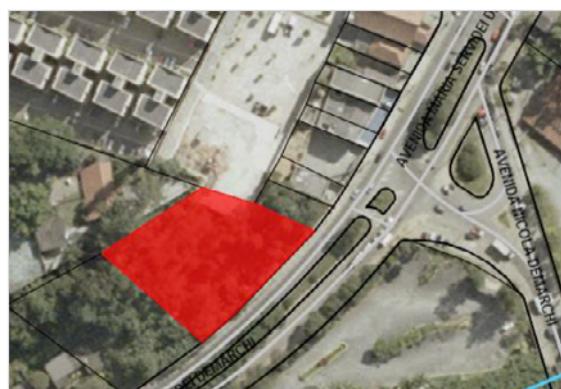


Para garantir mais segurança e confiabilidade aos trabalhos, após o levantamento de informações cadastrais, todo o conjunto de imóveis notificáveis foi vistoriado. Naquele momento, já havia sido tomada a decisão de efetuar as notificações por etapa, em função da “capacidade administrativa para proceder ao conjunto das notificações previstas” (BRUNO FILHO *et al.*, 2013, p. 9). Assim, as vistorias foram planejadas para realizarem-se por blocos correspondentes às etapas de notificação, antecedendo-as no tempo o mais imediatamente possível.

As vistorias da Etapa 1 foram iniciadas em janeiro de 2013 e prolongaram-se até o segundo semestre daquele ano. Considerando que as notificações foram deflagradas em maio de 2013, houve um intervalo de tempo em que vistorias e notificações aconteceram em paralelo (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015).

Naquele momento, as vistorias eram realizadas pela equipe de cadastro e cartografia do Departamento de Planejamento Urbano, já as notificações cabiam ao Departamento de Obras Particulares (SPU-2). Essas atribuições foram alteradas posteriormente, por meio do Decreto nº 18.943/2014, que, como mencionado, altera o Decreto nº 18.437/2013.

FIGURAS 8 E 9: IMÓVEL NOTIFICÁVEL GRAVADO COMO ZEIS-2



Fonte: Prefeitura de São Bernardo do Campo (2014).

Observe-se que as vistorias estão previstas na Lei nº 6.186/2011 (Art. 6º, § 1º) para embasar o laudo técnico, que deve acompanhar as notificações, como determina a mesma Lei (Art.6º). Do laudo técnico, constam os dados cadastrais, as informações obtidas nas vistorias (inclusive fotos feitas nessa oportunidade) e uma apreciação conclusiva quanto ao enquadramento do imóvel – se não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Vale mencionar que o referido laudo técnico sofreu modificações ao longo do tempo. O modelo de laudo adotado no primeiro bloco de vistorias (imóveis da Etapa 1 de notificações), aqui denominado “Modelo 1”, foi substituído, a partir do segundo bloco de vistorias, quando passou-se a adotar dois modelos de laudo técnico: o laudo técnico completo – “LT Completo” – e o simplificado, que resume as informações do primeiro e é juntado à notificação.

O “LT Completo” traz informações sobre eventuais processos relacionados à construção (diretrizes, alvará de construção, alvará de movimento de terra, alvará de demolição) e/ou ao funcionamento de atividades econômicas no imóvel. Além disso, reserva campos para a inclusão de, pelo menos, quatro fotos realizadas no ato da vistoria. O laudo técnico simplificado (anexo da notificação) contém menor quantidade de informação que os dois outros – o “LT Completo” e o “Modelo 1”.

A elaboração do laudo técnico a ser utilizado foi objeto de debate em várias reuniões de trabalho da equipe do SPU-1 com a consultoria contratada. Antes de o “Modelo 1” ser definido, chegou a ser testada uma ficha técnica mais extensa, com informações qualitativas e/ou urbanísticas obtidas em campo, que não se mostrou viável, uma vez que os profissionais designados para as vistorias eram técnicos de cadastro e fiscais de áreas públicas e uma avaliação como a solicitada exigiria mais do que um levantamento de dados objetivos acerca do imóvel¹⁷.

17 Convém mencionar que a alteração do laudo técnico coincide com a mudança das equipes técnicas responsáveis pelas tarefas. A partir de 2014, as vistorias passaram a ser realizadas por arquitetos e engenheiros que compunham a equipe dedicada à implementação do Plano Diretor. Os fiscais de áreas públicas serão os notificadores a partir de 2014, em substituição à equipe do Departamento de Obras Particulares.



Os conteúdos dos três tipos de laudo técnico são apresentados no Quadro 1, de forma a permitir uma comparação entre eles.

QUADRO 1: INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS LAUDOS TÉCNICOS

DADOS CADASTRAIS	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
Inscrição imobiliária	X	X	X
Endereço	X	X	X
Área do terreno	X	X	X
Zoneamento	X	X	X
Matrícula ou transcrição	X	X	X
Proprietário / endereço para correspondência	X	X	X
Área construída cadastrada / aprovada	X	X	X
CA	X	X	X
Inscrição mobiliária	X	X	X
Titular da atividade econômica / endereço para correspondência	X		
PROCESSOS VÁLIDOS CORRELACIONADOS AO IMÓVEL	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
nº do processo		X	
Tipo de processo: construção, demolição, diretrizes, funcionamento		X	
Interessado		X	
nº do alvará		X	
Validade		X	
Área construída		X	
Observações		X	
Em caso de alvará de funcionamento, informar: atividade, validade, atividade principal e secundária, nome da empresa		X	
INFORMAÇÕES OBTIDAS EM VISTORIA	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
Vistoria interna: sim ou não (motivo)	X	X	X
Edificação no imóvel: sim ou não	X	X	X
Havendo edificação, informar: CA, nº de pavimentos, se a construção é permanente ou provisória, se é utilizada (informar uso ou atividade).	X	X	X
Ocupantes no imóvel: sim (quantos) ou não	X	X	X
Atividades que não demandam edificação: sim (informar se ocupa 50% do terreno) ou não	X	X	X
Informações de fontes oficiais	X	X	X
FOTOS DO IMÓVEL	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
Fotos em anexo		X	
ENQUADRAMENTO DO IMÓVEL	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
Informar se: não edificado, subutilizado ou não utilizado	X	X	X
INFORMAÇÕES ADICIONAIS	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
Campo livre para observações	X	X	
IDENTIFICAÇÃO COMPLETA	Modelo 1	LT completo	LT simplificado
Do técnico responsável pelo laudo		X	X

Fonte: São Bernardo do Campo (2015).



No ano de 2013, foram abertos processos para os 147 imóveis arrolados na Etapa 1, antes da realização das vistorias. Se o levantamento *in loco* indicasse o não enquadramento do imóvel no PEUC o processo seria arquivado. Já a partir do segundo bloco de vistorias, o processo administrativo passou a ser constituído somente após a conclusão do laudo técnico e na hipótese de enquadramento do imóvel no PEUC.

Tal como o laudo técnico, a definição dos termos do auto de notificação também foi objeto de atenção, para que lhe fosse garantida clareza e completude. O Decreto nº 18.437/2013 traz o modelo de notificação como anexo (Figura 10).

FIGURA 10: NOTIFICAÇÃO PARA O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS CONFORME ANEXO ÚNICO DO DECRETO Nº 18.437/2013

Ao Proprietário ou ao titular de direitos reais ou ao gerente ou ao administrador, no caso de pessoa jurídica, do imóvel de classificação fiscal...., ou seu representante legal.

Pela presente, e em relação ao imóvel acima identificado, fica V. S. notificado a:

() dar um uso à edificação, no prazo máximo de 1 (um) ano, conforme estabelecido pelo art. 64 da Lei Municipal nº 6.184, de 2011 e pelo art. 8º da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, comunicando o cumprimento da obrigação ao Departamento de Planejamento Urbano – SPU-1, nos termos do Decreto Municipal...

() apresentar projeto de parcelamento ou edificação do imóvel, no prazo máximo de 1 (um) ano, conforme art. 63, inciso I, da Lei Municipal nº 6.184, de 2011, e art. 7º, inciso I, da Lei Municipal nº 6.186, de 2011, bem como dar início à execução do projeto respectivo, em até 2 (dois) anos, contados do licenciamento edilício e ambiental.

V. S. poderá formular impugnação a esta notificação, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do primeiro dia útil do recebimento desta notificação, dirigida à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional, a qual não possui efeito suspensivo quanto aos prazos para cumprimento da obrigação.

A impugnação deverá ser instruída, minimamente, com os seguintes elementos:

- a) título de propriedade ou documento idôneo que comprove a relação de titular de direitos reais sobre o imóvel e, em se tratando de pessoa jurídica, a qualificação de seu preposto com poderes de representação;
- b) comprovação da edificação ou utilização, conforme o caso;
- c) demonstração da condição de atividade econômica que prescinde de edificação para o exercício de suas finalidades, quando se tratar de imóvel não edificado ou subutilizado.

O descumprimento da obrigação ora estabelecida dará ensejo à progressividade das alíquotas do IPTU, conforme estabelecido pelas normas constitucionais, legislações federal e municipal pertinentes.

Outras informações podem ser obtidas junto à Secretaria de Planejamento Urbano e Regional, (endereço)

São Bernardo do Campo, ____ de ____ de 20____

(a) Servidor Público responsável pela notificação

Fonte: São Bernardo do Campo (2014c).

Ainda assim, foi feita uma alteração no auto de notificação, após o início das notificações, sendo acrescido um campo ao final do texto para permitir a identificação da pessoa a quem a notificação é entregue. Além disso, foi criado um



modelo próprio de notificação para o caso de imóveis com alvará de construção válido e obra não iniciada (Figura 11)¹⁸.

FIGURA 11: AUTO DE NOTIFICAÇÃO PARA IMÓVEL COM PROJETO APROVADO

 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO E AÇÃO REGIONAL DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO	
NOTIFICAÇÃO PARA O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS	
Nº de referência PA-SB /2014 - Notificação 001, em / /201_	
Nome do proprietário ou equiparado:	
Endereço:	
Inscrição Imobiliária:	
Local do imóvel notificado:	
Pela presente, e em relação ao imóvel acima identificado, fica V. S. sabendo que: Tendo em vista o enquadramento do imóvel em referência, não edificado, no instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, conforme lei municipal 6184/2011 (Plano Diretor) e lei 6186/2011 (PEUC), fica a proprietária XXXXXXX , Notificada para iniciar as obras da construção até o dia XX/XXXX, data de validade do Alvará de nºXX/XXXX, posto que eventual pedido de revalidação do alvará será analisado à luz do que dispõe o regime jurídico previsto para áreas em PEUC, conforme lei 6186/2011 e Decreto regulamentador 18.437/2013.	
V. S. poderá formular impugnação a esta notificação, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do primeiro dia útil da recebimento desta notificação, dirigida à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional, a qual não possui efeito suspensivo quanto aos prazos para cumprimento da obrigação.	
A impugnação deverá ser instruída, minimamente, com os seguintes elementos: a) título de propriedade ou documento idôneo que comprove a relação de titular de direitos reais sobre o imóvel e, em se tratando de pessoa jurídica, a qualificação de seu preposto com poderes de representação; b) comprovação da edificação ou utilização, conforme o caso; c) demonstração da condição de atividade econômica que prescinde de edificação para o exercício de suas finalidades, quando se tratar de imóvel não edificado ou subutilizado.	
O descumprimento da obrigação ora estabelecida dará ensejo à progressividade das alíquotas do IPTU, conforme estabelecido pelas normas constitucionais, legislações federal e municipal pertinentes.	
Outras informações podem ser obtidas junto à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional, à Praça Samuel Sabatini, 50 – Paço Municipal – Centro – São Bernardo do Campo – CEP 09750-001	
São Bernardo do Campo, de _____ de 201_____.	
Nome do Servidor Público responsável pela notificação	
Assinatura do Servidor Público	
Recebido por () proprietário ou () representante legal / identificar tipo de representação Nome: _____	
R.G. _____ Órgão expedidor _____ Fones () ()	
Assinatura	
Data e hora	
Obs. Em caso de dúvida, entrar em contato com o telefone: 4348-1039 Ramal 2096 – Sr. Wagner Bossi	

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

Observa-se, no caso de São Bernardo do Campo, o esforço de aprimoramento dos documentos e informações relativos à caracterização do imóvel por meio do laudo técnico e da comunicação dessas informações ao proprietário, posto que o mencionado laudo técnico lhe é entregue juntamente com o auto de notificação. Este, por sua vez, pode ser considerado bastante elucidativo, pois informa a situação do imóvel, a obrigação imposta ao proprietário e a consequência de seu descumprimento.

Outro aspecto positivo na experiência de São Bernardo do Campo diz respeito à apreciação conclusiva que encerra

18 É comum em São Bernardo do Campo que os alvarás de construção sejam revalidados por várias vezes, sem progresso da obra. Na hipótese de incidência de PEUC fica o proprietário notificado do impedimento da revalidação.



o laudo técnico, o que, a despeito das disposições do decreto regulamentador, nem sempre é simples. Um exemplo é o caso de uma atividade econômica que não necessite de edificação para exercer suas finalidades, que (i) se encontre em situação irregular frente ao licenciamento municipal e, ao mesmo tempo, (ii) demonstre precariedade, podendo ser facilmente removida, tal como um estacionamento de veículos pouco estruturado. Para decidir sobre situações como esta, o SPU-1 criou um grupo de gestão que regularmente se reúne para analisar e decidir sobre a pertinência de notificação em casos de maior complexidade. Especificamente com relação ao exemplo utilizado, o grupo de gestão decidiu-se por notificar os imóveis que se encontram na situação descrita. As decisões do grupo são registradas em documento interno e servem para orientar casos futuros.

Por outro lado, ainda há lacunas a serem sanadas, como o fato de que a certidão de matrícula do imóvel no registro imobiliário não é juntada ao processo administrativo antes da notificação, salvo exceções em que essa se faz necessária para dirimir dúvidas muito evidentes não esclarecidas pelo cadastro imobiliário, a exemplo, entre outros, da identificação do proprietário do imóvel ou seu endereço. A ausência da certidão de matrícula na fase de notificação faz com que a Procuradoria Administrativa requeira esse documento antes da solicitação de averbação da notificação do imóvel, o que será tratado adiante.

Com a conclusão do laudo técnico do imóvel e do respectivo auto de notificação, o processo administrativo é encaminhado ao agente público incumbido de proceder à notificação.

3.2 O ato da notificação

A entrega das notificações é realizada por funcionários do quadro efetivo da municipalidade. A tarefa foi delegada inicialmente ao Departamento de Obras Particulares (SPU-2) da Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional (SPU) e, posteriormente, transferida a dois funcionários lotados no Departamento de Planejamento Urbano da mesma secretaria municipal como registram, respectivamente, os Decretos nº 18.437/2013 e nº 18.943/2014¹⁹.

São Bernardo do Campo realizou uma notificação por carta registrada com aviso de recebimento (AR), com base no Decreto nº 18.437/2013, que permitia a utilização desse meio para a notificação de proprietário residente fora do município. Não houve impugnação e a notificação foi averbada. No entanto, o aviso de recebimento foi assinado por terceiro, não identificado, o que motivou a decisão de evitar essa forma de notificação, sempre que possível.

Os gestores municipais relataram as limitações administrativo-financeiras que se conjugam, dificultando a operacionalização das notificações de forma presencial: (i) o número reduzido de funcionários destacados para o ato (apenas dois, que têm outras tarefas cotidianas, além da entrega das notificações); (ii) a escassez de recursos materiais (veículos, principalmente); e (iii) a burocraquia para realização de pequenas despesas (como pagamento de estacionamento, pedágio, refeição para motorista e notificador, pagamento de horas-extra de trabalho, entre outras).

A necessidade de ir até o endereço do proprietário por três vezes, caso esse não seja encontrado nas duas primeiras oportunidades, como prescreve a lei federal, é pouco frequente no caso em questão, segundo os notificadores. Ao contrário, segundo eles, é comum que o proprietário não resida ou trabalhe no endereço registrado pelo cadastro municipal, o que faz com que o processo de PEUC retorne da fase de notificação para nova, mais completa e correta instrução²⁰.

Outra ocorrência comum diz respeito à entrega das notificações de imóveis cujos proprietários são pessoas jurídicas. Ocorre que, nem sempre quem se diz representante da empresa assim se qualifica documentalmente, como registram

19 Ver Arranjo Institucional, tópico adiante.

20 Como comentado anteriormente, acerca da inconsistência dos cadastros municipais e dos recursos empregados para a complementação das informações sobre o imóvel – das consultas aos bancos de dados de outras instituições à solicitação da certidão de matrícula do imóvel.



os notificadores ouvidos. Nesses casos, segundo os gestores, se não há impugnação da notificação, restam dúvidas que geram insegurança e que, em alguns casos, motivam a notificação por edital.

Ainda segundo os notificadores, não é raro que os proprietários recusem-se em receber a notificação. Quando isso acontece, o agente público faz o registro em processo e a notificação é realizada por edital. Houve caso em que o proprietário recusou-se a receber a notificação, mas poucos dias depois formalizou requerimento de exclusão do PEUC, o que foi entendido pela equipe técnica e jurídica responsável pela gestão do instrumento como um atestado de recebimento da notificação que tornaria desnecessária a publicação do edital.

A notificação por edital foi redigida pela Procuradoria Administrativa como um texto-padrão, que é complementado com as informações relativas ao imóvel quando da necessidade de publicação. Até dezembro de 2014 foram realizadas, pelo Departamento de Planejamento Urbano, apenas duas notificações por edital – valendo-se do semanário oficial “Notícias do Município”.

O conjunto de questões aqui relatadas motivou a formação de um grupo de trabalho que se reúne periodicamente sob a coordenação da diretoria do Departamento de Planejamento Urbano com o objetivo de debater tais questões, definir procedimentos e uniformizar entendimentos, de forma a garantir isonomia no tratamento de casos semelhantes que se repitam. Dessa forma, o referido Departamento sistematiza as variadas situações e questões e registra as resoluções para cada tipo de ocorrência em documento interno que fornece orientação sobre casos controvertidos apurados no curso da aplicação do instrumento.

3.3 Impugnação das notificações

Até 30 de dezembro de 2014, foram protocolados 75 pedidos de impugnação de notificações, o que corresponde a exatos 50% do total de notificações emitidas, conforme Tabela 4.

TABELA 4: IMPUGNAÇÕES ÀS NOTIFICAÇÕES DAS ETAPAS 1 E 2

	Etapa 1	Etapa 2	Total
Imóveis Notificados	103	47	150
Pedidos de Impugnação	58 (56% da etapa)	17 (36% da etapa)	75 (50% do total)
Pedidos de Impugnação Deferidos	12	3	15 (20% dos pedidos de impugnação)
Pedidos de Impugnação Indeferidos	41	10	51
Pedidos de Impugnação em análise	5	4	9

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

As principais alegações apresentadas pelos proprietários notificados, visando a impugnar a aplicação do PEUC, seguem relacionadas no Quadro 2.

**QUADRO 2: PRINCIPAIS ALEGAÇÕES CONSTANTES DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES**

MOTIVO ALEGADO PELO REQUERENTE	DECISÃO
Existência de erro de ordem material na notificação. Exemplo: Notificou-se a obrigação de edificar, quando a situação caracterizava-se como subutilização.	Se a alegação for procedente, expedir-se nova notificação (retificadora). Nesse caso, procede-se ao indeferimento e comunica-se o interessado sobre a retificação da notificação.
Imóvel vinculado a uma atividade econômica exercida em imóvel diverso. Exemplo: Estacionamento que serve a uma indústria instalada em outro imóvel.	Deferimento: se houver a comprovação legal da vinculação. Indeferimento: quando tal não se comprova.
Existência de requerimento de alvará de construção (projeto em análise pela prefeitura, para edificação no imóvel).	A notificação é mantida, pois apenas parte da obrigação foi cumprida (apresentação de projeto). O cumprimento da obrigação completar-se-á com o cumprimento do prazo para início de obra após a expedição do alvará, que terá sua validade limitada a dois anos (e não quatro anos como comumente se pratica).
O imóvel foi alienado.	Se a transmissão do imóvel ocorreu posteriormente à data da notificação há uma transferência nas obrigações derivadas da notificação, nos termos do Estatuto da Cidade. Porém, se ocorreu antes, defere-se o pedido e o novo proprietário é notificado.
O imóvel está em inventário.	A decisão depende da documentação apresentada. A tendência é proceder à notificação do inventariante.
Imóvel com pendência relativa à retificação de área ainda não sanada/registrada.	Indeferimento. Não se justifica o não cumprimento da função social da propriedade.
Imóvel em processo de desapropriação	Se comprovado documentalmente, a impugnação é deferida.
Em casos de subutilização, alega-se que a área serve como quintal, área de lazer, jardim etc. do imóvel.	Geralmente tais pedidos de impugnação são indeferidos.
Alegação de que o imóvel é utilizado mesmo sem edificação.	Objeto de avaliação. Sem decisão <i>a priori</i> .
O imóvel cumpre função ambiental.	Objeto de avaliação a cargo da Secretaria de Gestão Ambiental.
Inconformismo com a ação compulsória (invocação do direito de propriedade).	Indeferimento.

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).



3.4 Averbação

Em São Bernardo do Campo a averbação é uma providência a cargo da Procuradoria Administrativa do Município (PGM-4). Uma vez superada a fase de impugnação, o processo administrativo segue para essa unidade para fins de encaminhamento da averbação da notificação na matrícula do imóvel.

Muitas vezes, a informação cadastral não confere com o registro imobiliário. As divergências entre os dados cadastrais e os constantes da matrícula do imóvel (área de terreno, área construída e proprietário) fez com que houvesse apenas quatro casos de devolução do pedido de averbação à Procuradoria do Município por parte dos Cartórios de Registro de Imóveis, com a explicitação de motivos para a não averbação solicitada, como mostra o Quadro 3²¹.

QUADRO 3: TEOR DAS NOTAS DEVOLUTIVAS DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS COM RELAÇÃO AOS PEDIDOS DE AVERBAÇÃO DA NOTIFICAÇÃO DO PEUC

Divergência entre a matrícula a averbar e o nome do proprietário

Divergência entre o cadastro imobiliário e a certidão de matrícula em casos de desdobro ou unificação de lotes

A notificação não foi dirigida a todos os titulares de domínio

Fonte: São Bernardo do Campo (2015).

Por essa razão, para sanar dúvidas prévias à notificação, visando a tornar mais ágil a consulta às certidões de matrícula nos cartórios de registro de imóveis, o município firmou convênio com a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), com vistas à economia de tempo e recursos financeiros. Todos os processos de notificação abertos a partir de 2015 terão as certidões de matrícula juntadas preliminarmente à notificação, de forma que a PGM-4 poderá requerer diretamente a averbação²².

Desde que o CRI emitiu as notas devolutivas citadas, antes de requerer a averbação, a PGM-4 solicita a certidão de matrícula do imóvel, para conferência das informações com os dados fiscais que orientaram a notificação. Se os dados conferem com a inscrição imobiliária – titularidade, características do imóvel etc. – o pedido de averbação é encaminhado e o ato realiza-se; se, porém, os dados não conferem, o processo retorna ao SPU-1 para que seja feita a análise do caso e tomadas as devidas providências (que variam em função do que for apurado) para, só depois, ser encaminhada a averbação. A equipe técnica envolvida espera que o convênio com a ARISP permita que tal verificação ocorra antes da notificação, evitando retrabalho, pois, se o registro do imóvel difere dos dados do cadastro imobiliário, a notificação é anulada e outra é providenciada em substituição²³.

O número total de averbações obtidas até dezembro de 2014 – 49 – representa apenas a terça parte do número de notificações efetuadas.

21 Havendo divergência entre informações do cadastro imobiliário e aqueles constantes na matrícula ou transcrição do Registro Imobiliário são preponderantes as constantes deste último.

22 O convênio foi celebrado em dezembro de 2014; está, segundo o SPU-1, em fase de empenho de recursos orçamentários para que se inicie sua utilização.

23 O município registra decréscimo do número de notas devolutivas ao longo do processo, inversamente proporcional ao número crescente de notificações.



3.5 Monitoramento e controle: o sistema de informação

São Bernardo do Campo controla a aplicação do PEUC por meio do registro da evolução de cada um dos processos administrativos em uma planilha eletrônica preenchida manualmente, o que apresenta limitações, mas ainda assim é o melhor sistema de monitoramento encontrado dentre as experiências pesquisadas.

A planilha, a qual a equipe se refere como “tabelão”, tem crescido em número de variáveis a acompanhar (colunas) e também em número de imóveis, à medida que o processo de notificações avança. Nela são anotadas as diferentes ações por etapa de notificação e número do processo administrativo: data da notificação (presencial ou por meio de edital); data do pedido de impugnação; data do deferimento ou indeferimento; data do pedido de averbação; data da nota de devolução do cartório de registro de imóveis (CRI); data da averbação; os imóveis incluídos ou excluídos da listagem inicial; os que exigem monitoramento especial; e observações julgadas pertinentes a cada caso.

A equipe do SPU-1 reconhece que esse método de controle é precário e aponta como principais dificuldades:

- a produção de relatórios de acompanhamento exige uma série de consultas manuais e formatação na planilha;
- os desdobramentos não são lançados em sistema informatizado, somente ficam registrados no processo administrativo, o que dificulta uma análise qualitativa da aplicação do instrumento;
- os imóveis notificados não são automaticamente informados nos sistemas de emissão de alvarás, cadastro imobiliário e Ficha de Informação Cadastral (FIC);
- a planilha não dialoga com o sistema de protocolo de processos, dificultando o acompanhamento de ações e prazos para monitoramento, resposta à impugnação e envio para averbação.

Segundo o SPU-1, o município pretende desenvolver um programa específico *online* para controle do PEUC. A equipe do SPU-1 relacionou as funcionalidades pretendidas de um módulo específico para controle do PEUC dentro OBRPAR, sistema atualmente utilizado para emissão de alvarás, “Habite-se” e autos pela equipe de fiscalização²⁴:

- o sistema deverá contar com uma tela de cadastro basicamente formada pelos mesmos campos existentes na planilha eletrônica e, uma vez o imóvel notificado, o sistema deverá informar as restrições para emissão de alvarás, limitando sua vigência por dois anos (o mesmo gravame aparecerá na Ficha de Informações Cadastrais (FIC) e no sistema de cadastro imobiliário);
- os imóveis objetos da aplicação do IPTU progressivo já serão pré-selecionados, tendo em vista que estarão listados no sistema de cadastro imobiliário;
- o sistema deverá ler a informação do local atual do processo no sistema de protocolo;
- o sistema deverá permitir a emissão de diversos relatórios padronizados, possibilitando o acompanhamento da evolução da aplicação e os dados quantitativos.

O sistema deverá conter as informações gerais sobre o imóvel notificado, o laudo técnico, a notificação e ações subsequentes, permitindo consultas e a geração de relatórios.

24 Ao mesmo tempo, São Bernardo do Campo estuda implantar, juntamente com a cidade de São Paulo, um sistema de acompanhamento automatizado.



3.6 Arranjo institucional

No arranjo institucional para aplicação do PEUC, compete à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional, por meio do Departamento de Planejamento Urbano (SPU-1), a maior parte das ações, desde os atos prévios, como a notificação e análise dos pedidos de impugnação, além do monitoramento do processo. A averbação, por sua vez, está a cargo da Procuradoria Administrativa (PGM-4) e na eventualidade de lançamento do IPTU progressivo no tempo, a competência é da Secretaria de Finanças.

Essas três unidades formam o núcleo central da aplicação do instrumento, mas várias outras secretarias e departamentos estão envolvidos de alguma forma nos procedimentos: a Secretaria de Gestão Ambiental, quando necessária análise referente a funções ambientais que podem isentar o imóvel da notificação; a Secretaria de Habitação, se houver proposta de consórcio imobiliário; e o Departamento de Tecnologia da Informação, na provisão de sistema de monitoramento.

Observe-se, ainda, que a Secretaria de Finanças e a Procuradoria Administrativa estão envolvidas em diferentes momentos – do fornecimento de informações preliminares aos esclarecimentos e apoio às decisões ao longo do processo.

No entanto, como mencionado anteriormente, houve alterações de atribuições ao longo do processo, como o Quadro 4 evidencia.

QUADRO 4: ARRANJO INSTITUCIONAL PARA APLICAÇÃO DO PEUC

ATRIBUIÇÕES	RESPONSÁVEL	APOIO	RESPONSÁVEL	APOIO
	2013		2014	
Coordenação	SPU-1		SPU-1	
Identificação dos imóveis notificáveis	SPU-1	SPU-2, SF, SA, PGM	SPU-1	SPU-2, SF, SA, PGM
Realização de vistorias	SPU-11		SPU-12	
Preparação do laudo técnico	SPU-11		SPU-12	
Preparação do auto de notificação	SPU-11		SPU-11	
Entrega da notificação	SPU-2	SPU-11	SPU-11	SU
Análise de pedidos de impugnação	SPU-1		SPU-1	
Averbação	PGM-4		PGM-4	
Monitoramento e controle	SPU-1	SA, SF, SPU-2	SPU-1	SA, SF, SPU-2
Parecer sobre função ambiental essencial	SGA		SGA	
Parecer sobre proposta de consórcio imobiliário	SEHAB		SEHAB	

Legenda:

SPU-1 – Departamento de Planejamento Urbano (diretora, assistente e gerente)
 SPU-11 – Divisão de Cadastro e Cartografia / SPU-12 – Divisão de Planejamento (ambas da SPU-1)
 SPU-2 – Departamento de Obras Particulares
 SF – Secretaria de Finanças / SA – Secretaria de Administração / SEHAB – Secretaria de Habitação
 PGM – Procuradoria Geral do Município / PGM-4 – Procuradoria Administrativa (vinculada à PGM)
 SU – Secretaria de Serviços Urbanos / SGA – Secretaria de Gestão Ambiental

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).



3.7 Capacitação das equipes técnicas

O Município de São Bernardo do Campo instituiu um programa de capacitação formal das equipes técnicas, estruturado em oficinas e reuniões de trabalho organizadas pela consultoria jurídica contratada em 2012. Esse programa desenvolveu-se ao longo do ano de 2013. Conforme proposta de trabalho apresentada pela consultoria jurídica, o objetivo geral da aplicação do PEUC era torná-lo um elemento permanente da política urbana do Município de São Bernardo do Campo, garantindo que todo ciclo de ações necessárias ao cumprimento da função social da propriedade de imóveis não edificados ou subutilizados (e também os não utilizados) ocorresse de maneira contínua e eficaz.

No âmbito desse programa de capacitação, realizaram-se duas oficinas estruturadas e reuniões de trabalho mensais. As oficinas envolviam todas as secretarias de alguma forma relacionadas ao processo de aplicação do PEUC; para as reuniões de trabalho, organizadas por questão ou aspecto relacionado ao processo de aplicação, eram convidados os setores afins ao tema em pauta.

A primeira oficina aconteceu em março de 2013, anteriormente à edição do Decreto nº 18.437/2013 e ao início das notificações, tendo como objetivo a sensibilização e motivação dos agentes públicos acerca da relevância do instrumento e de sua aplicação em São Bernardo do Campo. O encontro de trabalho foi dividido em três momentos:

- O primeiro foi dedicado ao debate geral dos princípios, objetivos e fundamentos jurídico-legais que regem o instrumento;
- No segundo momento foi debatido o contexto local e a aplicação do PEUC à realidade urbana e fundiária de São Bernardo do Campo, sendo apresentados (i) a minuta preliminar de decreto regulamentador do instrumento, (ii) um modelo prévio de notificação e (iii) um desenho dos fluxos de trabalho entre os setores da administração;
- O terceiro momento foi reservado para a análise, avaliação crítica, correções e complementações, a partir da proposição apresentada.

Do ponto de vista do SPU-1, essa oficina foi bem sucedida (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015), promovendo o comprometimento concreto das secretarias municipais presentes, por meio da distribuição de tarefas e elaboração de um cronograma de trabalho conjunto²⁵. As tarefas assumidas pelos setores definiram as pautas das reuniões mensais de trabalho, as quais se desenvolveram entre os meses de março e novembro de 2013.

A segunda oficina, que se realizou em dezembro de 2013 com o objetivo de avaliar o resultado preliminar das notificações a partir do relato dos agentes envolvidos, apontou necessidades de reformulação do processo de aplicação do PEUC, tanto em seus aspectos operacionais (recursos) e procedimentais (relacionados ao ato de notificação), quanto no que diz respeito à imprecisão de aspectos regulamentados pelo Decreto nº 18.437/2013 (por exemplo, a definição de função ambiental essencial). Como desdobramentos dessa oficina, as notificações transferiram-se do Departamento de Obras Particulares para o de Planejamento Urbano e o Decreto regulamentador de 2013 foi alterado pelo Decreto nº 18.943, de 9 de junho de 2014²⁶.

Percebe-se que vários setores da administração foram envolvidos no planejamento da aplicação do PEUC, assim como no processo de avaliação das situações encontradas após o início das notificações. Isso pode indicar um dos fatores que contribuíram para que a aplicação do instrumento nessa cidade fosse bem sucedida.

²⁵ Na oportunidade foram definidas e distribuídas tarefas relevantes, tais como, entre outras: a revisão da minuta de decreto regulamentador, com base nos debates e sugestões oriundos da oficina (Procuradoria Administrativa), o teste do laudo técnico, com base em vistoria-piloto (SPU e SGA), a definição de um embrião de sistema de controle informatizado (SPU e Secretaria de Administração). Segundo o SPU-1, os compromissos assumidos foram encaminhados nos setores envolvidos.

²⁶ Na ata de reunião que registra os conteúdos da oficina consta o relato da discussão entre os dois departamentos acerca da noção de função social da propriedade, o que parece ser um indicativo concreto da mencionada resistência ideológica à aplicação do instrumento (BRUNO FILHO *et al.*, 2013).



3.8 Participação social

O Plano Diretor assegura a “participação direta da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana” (Art. 116) e define como meios para tanto, dentre outras instâncias (Art. 116, incisos I e II), a Conferência Municipal da Cidade e o Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo (ConCidade de São Bernardo). A lei que instituiu este Conselho, recepcionada pelo Plano Diretor (Art. 119, parágrafo único), estabelece como uma de suas atribuições, no âmbito do planejamento do uso e da ocupação do solo, “monitorar a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor” (Art. 3º, inciso IV).

A Lei nº 6.186/2011 – lei específica do PEUC – não se refere à participação social no processo de implementação do instrumento. Porém, o Decreto nº 18.437/2013 determina que o ConCidade de São Bernardo “será informado, periodicamente, acerca da evolução da aplicação do instrumento, mediante relatórios específicos” (Art. 1º, § 2º).

Documentos do ConCidade registram que o instrumento foi apresentado ao Conselho no início de 2013, anteriormente à publicação do Decreto nº 18.437/2013²⁷; em dezembro de 2013, na última reunião ordinária do exercício, quando foi apresentado um balanço das notificações; e em novembro de 2014, quando houve uma prestação de contas da aplicação do instrumento em reunião da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano.

3.9 Os números do PEUC

De maio de 2013 a dezembro de 2014, o Município de São Bernardo do Campo notificou 150 imóveis para cumprimento das obrigações do PEUC (Tabela 5).

TABELA 5: IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA PEUC: NÃO EDIFICADOS E SUBUTILIZADOS, DAS ETAPAS 1 E 2

Etapa	nº de Lotes		Área correspondente	
	nº	%	M²	%
Etapa 1	103	68,66	934.601,78	60,22
Etapa 2	47	31,34	617.437,26	39,78
TOTAL	150	100	1.552.039,04	100

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

O conjunto de imóveis notificados segue detalhado na Tabela 6, em função das zonas em que se divide a Macrozona Urbana Consolidada.

²⁷ Conforme ata da 1ª reunião ordinária de 2013, realizada em 21 de fevereiro daquele ano, e ata da reunião da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano do ConCidade de São Bernardo, ocorrida em 6 de março de 2013.

TABELA 6: IMÓVEIS NOTIFICADOS, POR ZONA DA MACROZONA URBANA CONSOLIDADA

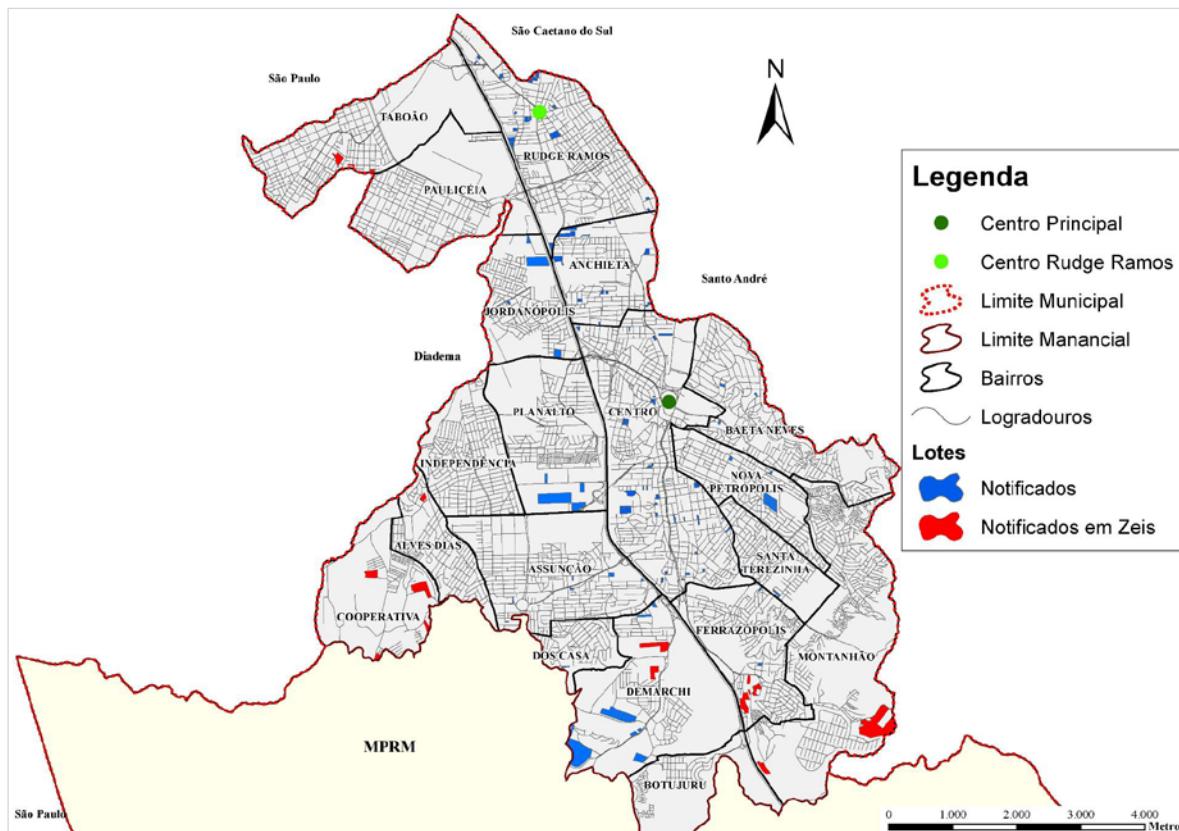
ZONA	Nº DE IMÓVEIS	%	ÁREA (M ²)*	%
Zona de Uso Diversificado (ZUD)	106	70,67	437.037,00	29,55
Zona Residencial Restritiva (ZRR)	4	2,67	7.682,00	0,52
Zona Empresarial Restritiva (ZER)	14	9,33	376.669,00	25,47
ZEIS-2	26	17,33	657.440,00	44,46
TOTAL	150	100	1.478.828,00	100

* Área calculada pela geometria do lote, podendo haver divergência com relação ao cadastro e às matrículas.

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

A Zona de Uso Diversificado (ZUD) ocupa a maior porção da Macrozona Urbana Consolidada (MUC), onde não são permitidos os usos não residenciais de maior impacto, que somente podem se instalar na Zona Empresarial Restritiva (ZER)²⁸. As Zonas Residenciais Restritivas (ZRR) correspondem a cinco loteamentos de uso exclusivamente residencial unifamiliar. As ZEIS-2, em total de 34 na MUC, deveriam ter sido todas elas notificadas na Etapa 1, em 2013, mas ainda restam oito a serem notificadas. A Figura 14 representa a distribuição dos imóveis notificados, destacando-se as ZEIS-2.

FIGURA 12: IMÓVEIS NOTIFICADOS NA MACROZONA URBANA CONSOLIDADA



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

²⁸ As ZER tendem a ocupar bairros mais distantes da região central, relacionados na Etapa 3 de notificações, ainda não iniciada (as vistorias aos imóveis notificáveis da Etapa 3 tiveram início em dezembro de 2014).



A comparação do número de imóveis notificáveis das Etapas 1 e 2, estimado em abril de 2013, com o número de imóveis dessas etapas – notificados e a notificar –, apurado em dezembro de 2014, permite que se depreenda a ocorrência de inclusões e exclusões de imóveis ao longo do processo, como demonstra a Tabela 7.

TABELA 7: IMÓVEIS NOTIFICÁVEIS E NOTIFICADOS DAS ETAPAS 1 E 2

Nº DE IMÓVEIS NOTIFICÁVEIS, NOTIFICADOS E A NOTIFICAR	ETAPA 1	ETAPA 2	TOTAL
nº inicial de imóveis notificáveis (abr.2013)	147	198	345
nº de imóveis notificados (dez. 2014)	103	47	150
nº de imóveis a notificar (dez. 2014)	26	45	71

Dentre os imóveis da Etapa 1 a notificar, encontram-se 8 (oito) ZEIS-2, ainda não notificados por dificuldades na identificação dos proprietários.

Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014).

Somados os imóveis notificados e os a notificar, tem-se um total de 221 imóveis, ou seja, o universo notificável estimado em 2013 reduziu-se a 64% do total.

Aos 71 imóveis a notificar (Etapas 1 e 2) serão somados os da Etapa 3, estimada em 202 imóveis em abril de 2013. As vistorias de verificação, ora em andamento, informarão eventuais revisões.



4. APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

No exercício de 2015, São Bernardo do Campo procedeu ao lançamento do IPTU progressivo no tempo em relação a 27 imóveis que haviam sido notificados em 2013 e não cumpriram as obrigações impostas pela legislação. Considerando que foram notificados 51 imóveis em 2013 (ver Tabela 2), o percentual de descumprimento foi de 53%.

Segundo informação da Secretaria de Finanças, foram protocolados, até 15 de janeiro de 2015, cinco requerimentos de cancelamento da progressividade. Desses, há dois casos de deferimento (e consequente cancelamento dos lançamentos), um caso de indeferimento e dois casos em análise.

Os casos de deferimento referem-se a dois imóveis contíguos, de um mesmo proprietário (uma construtora local), que contam com projeto aprovado, ainda válido. Isso ocorreu porque houve desmembramentos e remembamentos dos imóveis, com consequente alteração da inscrição imobiliária de ambos, o que explica a imprecisão do monitoramento²⁹. O caso de indeferimento refere-se a um pedido de redução do imposto baseado no fato de que o proprietário é aposentado; no entanto, como a Lei veda a concessão de isenções ou anistias relativas à progressividade no tempo (Lei nº 6.186/2011, Art. 11, § 3º), o pedido foi indeferido.

29 Observe-se que o proprietário somente se pronunciou a respeito após o lançamento da progressividade. Os dois imóveis foram gravados como ZEIS-2 no Plano Diretor de 2011, mas os projetos foram aprovados antes da vigência desse Plano, valendo-se da legislação anterior. Seus alvarás têm prazo de validade, sem possibilidade de renovação, limitados aos meses de março e abril de 2015.



5. AVANÇOS E LIMITAÇÕES

O PEUC foi previsto no Plano Diretor aprovado em 2011, e desde então, foi aplicado de forma contínua. O ano de 2012 foi reservado ao planejamento da aplicação, quando se fez a identificação do universo notificável, a definição de estratégias e o planejamento da aplicação do instrumento. Em 2013, iniciou-se a aplicação do PEUC e, a partir de 2015, a aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis cujos proprietários não cumpriram a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar.

A experiência de São Bernardo do Campo, embora haja limitações, pode ser considerada exitosa, tanto no que diz respeito à regulamentação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, quanto com relação à aplicação desses instrumentos.

A legislação municipal forma um conjunto encadeado – Plano Diretor e leis específicas do PEUC e do IPTU progressivo no tempo – e observa a norma geral – o Estatuto da Cidade. O Plano Diretor contém disposições, com relação ao PEUC que superam o conteúdo mínimo definido pelo Estatuto da Cidade, bem como as orientações e recomendações da Resolução nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades. As leis específicas, por sua vez, são regulamentadas por meio de decretos que aclaram conceitos e estabelecem procedimentos, conferindo transparência à aplicação dos instrumentos.

Além disso, é nítida a articulação, no Plano Diretor, entre o conceito de função social da propriedade e a delimitação da área de incidência do PEUC, restrita à Macrozona Urbana Consolidada, o que configura uma lógica condizente à diretriz da política urbana de inibir o espraiamento urbano sobre os mananciais, onde a função social da propriedade conjuga-se à proteção ambiental. A sobreposição do PEUC a todas as ZEIS-2 gravadas na MUC revela uma estreita articulação entre PEUC e política habitacional, no sentido de estimular a disponibilização de terras para a produção de moradia social. Destaca-se, ainda, a regulamentação do IPTU progressivo no tempo, de forma coerente com a legislação tributária e adequada aos limites do Estatuto da Cidade.

Uma questão que merece destaque é o envolvimento direto do Prefeito Luiz Marinho com a implementação do PEUC, seja na etapa de planejamento das notificações, seja no seu acompanhamento (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015). Tal postura sinalizou para o conjunto da administração municipal que a aplicação do PEUC é um projeto prioritário do governo, o que certamente contribui para facilitar a integração e os fluxos de trabalho interno.

No campo da aplicação do PEUC, a experiência de São Bernardo do Campo sugere avanços e limitações.

Como avanços, pode-se destacar que a estratégia de notificação em etapas, que parte da porção mais central e mais bem dotada de infraestrutura para os bairros mais periféricos, com a priorização das ZEIS-2, todas incluídas na primeira etapa de notificações, mostra-se como um ponto positivo, que confirma a intenção manifesta no texto legal. Por outro lado, há que se aferir se o número de imóveis notificados (e a notificar, até o final de 2015) é compatível com a capacidade de absorção e produção pelo mercado imobiliário no intervalo de tempo previsto. Em outras palavras, é preciso verificar se o conjunto de imóveis notificáveis – de 2013 a 2015 – tem correspondência com a dinâmica imobiliária atual.

Além disso, os procedimentos adotados na fase de planejamento da aplicação – da aferição do universo notificável, com o cruzamento de várias fontes, à realização de vistorias prévias à notificação – sugerem que a equipe técnica realiza um cuidadoso trabalho para garantir que o instrumento seja aplicado em consonância com a legislação.



Cabe ainda registrar, como pontos positivos no processo de aplicação do PEUC os seguintes aspectos: (i) a existência de um laudo técnico acompanhando a notificação, o que permite ao proprietário conhecer o diagnóstico que ampara o ato; (ii) a entrega da notificação, feita por servidor público, como determina o Estatuto da Cidade; e (iii) a formação de um grupo de gestão para estudar casos complexos e sistematizar encaminhamentos e procedimentos, com a finalidade de garantir isonomia no tratamento dos casos de aplicação do PEUC.

Com relação à aplicação do IPTU progressivo no tempo, além da forma clara e precisa como foi definida a progressividade, vale destacar a integração entre as equipes de planejamento e finanças no tratamento dos pedidos de cancelamento da progressividade.

No entanto, dois expressivos limitadores interpõem-se. O primeiro deles refere-se à desatualização dos cadastros municipais e o segundo, à inexistência de um sistema de dados informatizado.

A desatualização do cadastro fiscal imobiliário, tanto com relação à identificação e endereço do proprietário, quanto com relação aos dados do imóvel (área construída e existência de edificação), faz com que a tarefa de notificação estenda-se e multiplique-se por meio de buscas em outras fontes. Conforme informação da Secretaria de Finanças, está em curso a execução de um recadastramento imobiliário, com base em foto aérea oficial realizada em 2014, o que certamente contribuirá para a minimização do problema.

Quanto ao monitoramento dos imóveis notificáveis e notificados, isso se faz manualmente, por meio de uma planilha eletrônica, o que torna difícil o controle das informações. Como visto, a prefeitura adota vários sistemas de informação, os quais não se interligam, de forma que, para manter a planilha atualizada, faz-se necessária a consulta a vários desses sistemas internos. Além disso, à medida que o processo de notificações evolui, abrem-se mais variáveis na planilha e aumenta o risco de falta de controle. A pesquisa avalia que este é o maior limitador da experiência de São Bernardo do Campo.

Por fim, há que se considerar que a aplicação do PEUC no município é ainda bastante recente, não permitindo que sejam avaliados os reais efeitos da aplicação do instrumento sobre o território. Tais efeitos podem servir como ponto de partida de futuras pesquisas.



REFERÊNCIAS

BRUNO FILHO, F. G.; SOUZA, C. V. C.; BOSSI, W. M.; GAZOLA, M. **Novas perspectivas para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC):** o caso de São Bernardo do Campo (SP). Artigo apresentado no VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo, 11-13 nov. 2013.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SOCIEDADE ANÔNIMA – EMPLASA. **Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo** – RMSP. São Paulo: EMPLASA, jun. 2011.

G1. Portal da Rede Globo. **São Bernardo terá IPTU maior e desapropriação de imóveis ociosos.** Publicado em 19/04/2013 e atualizado em 22/04/2013. Disponível em: <<HTTP://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/04/sao-bernardo-tera-ipu-maior-e-desapropriacao-de-imoveis-ociosos.html>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

JORNAL ABCD MAIOR. **S. Bernardo quer dar função social para áreas e prédios abandonados.** Publicado em 27/11/2012. Disponível em: <HTTP://www.abcdmaior.com.br/noticia_imprimir.php?noticia=46180>. Acesso em: 26 jan. 2015.

JORNAL ABCD MAIOR. **São Bernardo aplica IPTU progressivo em 27 áreas.** Publicado em 31/12/2014. Disponível em <HTTP://www.abcdmaior.com.br/noticia_imprimir.php?noticia=63933>. Acesso em: 26 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Sumário de Dados 2009:** São Bernardo do Campo. Ano-base 2008. São Bernardo do Campo: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, 2009. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/SECRETARIAS/sopp/sumario.asp>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. **Sumário de Dados 2012:** São Bernardo do Campo. Ano-base 2011. São Bernardo do Campo: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, 2012. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/SECRETARIAS/sopp/sumario.asp>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo. **Ata:** 16ª reunião ordinária, realizada em 21 fev. 2013.

_____. Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo. **Ata:** de reunião da Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano, realizada em: 6 mar. 2013.

_____. **Notícias do Município nº 1719**, de 19 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/nm/NM%201719%20134%20net.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. **Notícias do Município nº 1720**, de 26 de abril de 2013. Disponível em <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/nm/nm%201720%20125net.pdf>>. Acesso em: 26 janeiro de 2015>.

_____. **Notícias do Município online.** 19 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=noticia_completa&ref=9915&qt1=0>. Acesso em: 26 jan. 2015.



_____. **Notícias do Município on-line.** 20 abr. 2013. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=noticia_completa&ref=9916&qt1=0>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo: 2010-2025.** Secretaria de Habitação da Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, 2010. Disponível em: <<http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/index2.jsp>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

_____. Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional. Departamento de Planejamento Urbano. **Balanço da aplicação do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC – no Município de São Bernardo do Campo (SP).** Departamento de Planejamento Urbano, jan. 2015.

Legislação

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Acesso em: 17 dez. 2014.

_____. **Resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 34, de 1 de julho de 2005.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo e dá outras providências. Disponível em:<<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/619/6184/lei-ordinaria-n-6184-2011-dispoe-sobre-a-aprovacao-do-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=6184>>. Acesso em: 17 dez. 2014a.

_____. **Lei nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/619/6186/lei-ordinaria-n-6186-2011-dispoe-sobre-o-instrumento-do-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-instituido-pelo-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=6186>>. Acesso em 17 dez. 2014b.

_____. **Decreto nº 18.437, de 16 de abril de 2013.** Regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo-do-campo/decreto/2013/1844/18437/decreto-n-18437-2013-regulamenta-a-lei-municipal-n-6186-de-27-de-dezembro-de-2011-que-dispoe-sobre-o-instrumento-do-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-instituido-pelo-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=18437>>. Acesso em: 17 dez. 2014c.

_____. **Lei nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a progressividade no tempo, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, de imóveis notificados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-bernardo>>



do-campo/lei-ordinaria/2013/633/6324/lei-ordinaria-n-6324-2013-dispoe-sobre-a-progressividade-no-tempo-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana-ipu-de-imoveis-notificados-para-o-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-da-outras-providencias?q=6324>. Acesso em: 17 dez. 2014d.

_____. **Decreto nº 18.943, de 9 de junho de 2014.** Altera o Decreto Municipal nº 18.437, de 16 de abril de 2013, que regulamenta a Lei Municipal nº 6.186, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, instituído pelo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/sao-bernardo-do-campo/decreto/2014/1895/18943/decreto-n-18943-2014-altera-o-decreto-municipal-n-18437-de-16-de-abril-de-2013-que-regulamenta-a-lei-municipal-n-6186-de-27-de-dezembro-de-2011-que-dispoe-sobre-o-instrumento-do-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-instituido-pelo-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias?q=18943>>. Acesso em: 05 jan. 2015a.

_____. **Decreto nº 19.110, de 12 de novembro de 2014.** Regulamenta a aplicação da progressividade de alíquota no tempo, referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, no Município de São Bernardo do Campo, nos termos da Lei Municipal nº 6.324, de 19 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a2/sp/sao-bernardo-do-campo/decreto/2014/1911/19110/decreto-n-19110-2014-regulamenta-a-aplicacao-da-progressividade-de-aliquota-no-tempo-referente-ao-imposto-predial-e-territorial-urbano-ipu-no-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-nos-termos-da-lei-municipal-n-6324-de-19-de-dezembro-de-2013-e-da-outras-providencias?q=19110>>. Acesso em: 05 jan. 2015b.

_____. **Lei nº 6.374, de 15 de dezembro de 2014.** Altera as Leis Municipais nºs 6.184, de 21 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo; 6.222, de 3 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo em todo o território do Município de São Bernardo do Campo; 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as zonas especiais de interesse social (ZEIS), habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HMP), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/nm/NM%201807.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015c.

APÊNDICE

IV



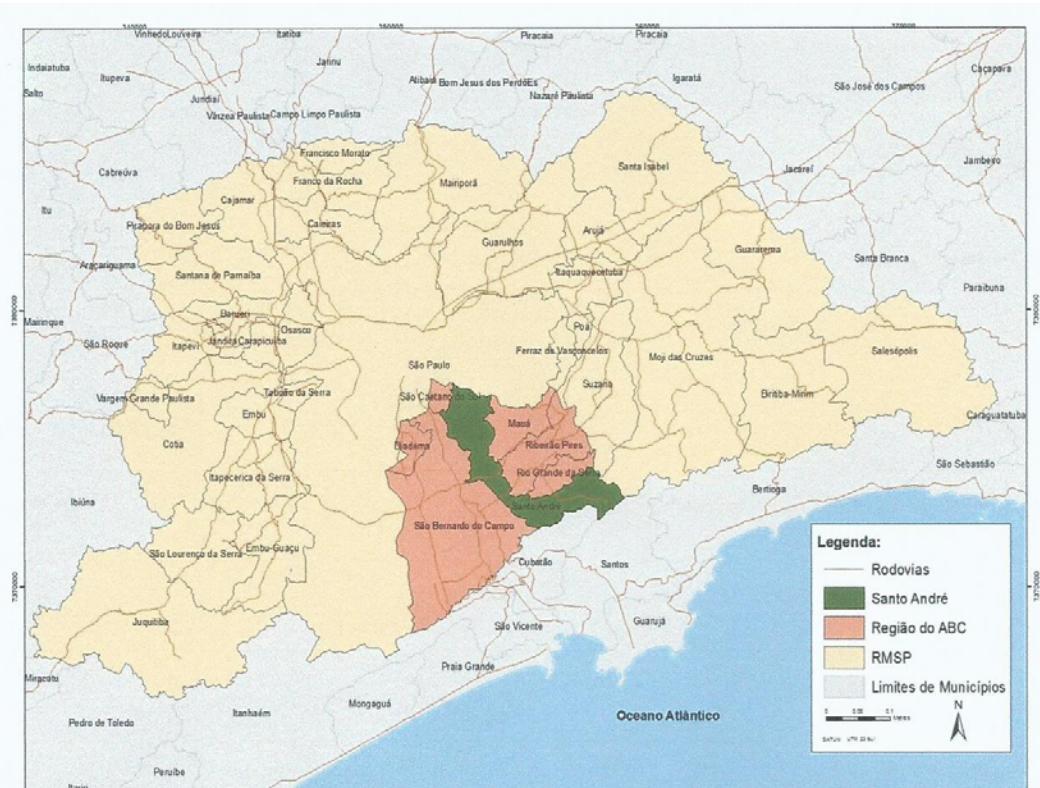
SANTO ANDRÉ:
REGULAMENTAÇÃO E
APLICAÇÃO DO PEUC



INTRODUÇÃO

O Município de Santo André localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a 18 km da capital paulista, e integra a Região do ABC composta por outros seis municípios: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Na Figura 1, apresenta-se a localização do município de Santo André. Em 2010, a população total era de 676.407 habitantes (IBGE, 2010).

FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ NA RMSP



Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

Do território de 174,38 km², 66,45 km² correspondem à área urbana do município, que abriga 95% da população (densidade em área urbana: 9.670 hab./km²). O restante, cerca de 60% do território, 107,93 km², são áreas ambientalmente protegidas constituídas pela Área de Proteção e Recuperação do Manancial Billings (APRM-Billings), contígua à área urbana, e pelo Parque Estadual da Serra do Mar (PESM).



O município conta com limitado estoque de terras vazias e subutilizadas, sendo que grande parcela está concentrada ao longo da várzea do Rio Tamanduateí. Essa região da cidade abrigou plantas da primeira fase da industrialização brasileira, que foram enxugadas ou transferidas para outras regiões do estado e do país. Esse corredor, desde 1998, tem sido objeto do Projeto Eixo Tamanduatehy¹.

Nas últimas décadas do século XX, a mancha urbana avançou na direção das áreas ambientalmente frágeis localizadas na porção sul da área urbana, que faz divisa com a área de proteção aos mananciais. Nessa porção da cidade, caracterizada pela restrição à ocupação devido às altas declividades e à presença de cabeceiras de córregos e Áreas de Preservação Permanente (APPs), está concentrada a maior parte dos assentamentos precários do município.

Santo André possui 145 assentamentos precários, entre favelas e loteamentos irregulares, que abrigam cerca de 30 mil domicílios (DENALDI; JODAS, 2013, p. 337)². Segundo estimativas do governo municipal, em 2006, cerca de oito mil famílias precisavam ser removidas de favelas para viabilizar sua urbanização ou eliminar situações de risco (SANTO ANDRE, 2006).

1 O "Eixo Tamanduatehy" é uma área de conformação linear, com mais de 10 km de extensão, que abrange quadras lindeiras ao Rio Tamanduateí, à linha férrea (antiga Ferrovia Santos-Jundiaí) e à Avenida dos Estados, que liga o município ao centro da capital do estado. Constitui-se, desse modo, em um importante eixo viário metropolitano. Essa região era um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 70, quando foi impactado pelo processo de reestruturação produtiva, o enxugamento das plantas industriais e a transferência de parte delas para outras regiões do estado e do país. No período de elaboração do Plano Diretor de Santo André, observou-se a presença de muitos vazios urbanos, assim como de grandes galpões e pátios industriais abandonados. No entanto, desde 1998, esse perímetro vem recebendo a atenção especial do Poder Público, quando se iniciou o Projeto Eixo Tamanduatehy, com o objetivo de promover, a partir daquela localidade, uma grande transformação urbanística, que, por sua vez, propiciaria o desenvolvimento.

2 O conjunto de assentamentos precários corresponde a 126 favelas, que abrigam cerca de 27,7 mil domicílios, e 19 loteamentos irregulares, com aproximadamente 2,6 mil domicílios (DENALDI; JODAS, 2013, p. 337).



1. PEUC, ORDENAMENTO TERRITORIAL E POLÍTICA HABITACIONAL

O Plano Diretor Participativo (PD), aprovado pela Lei Municipal nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 (Santo André, 2015a), traz como princípios norteadores da política urbana do município a função social da cidade e a função social da propriedade³. O PD estabelece como um dos objetivos gerais da política urbana “[...] prevenir distorções e abusos na utilização econômica da propriedade, coibindo o uso especulativo de imóveis urbanos como reserva de valor, que resulte na sua subutilização ou não utilização, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.” (Art. 8º, inciso V).

Nas disposições dedicadas às políticas setoriais, o PD registra como diretriz para a consecução da política habitacional no município “[...] promover o acesso à terra, por meio do emprego de instrumentos que assegurem a utilização adequada das áreas vazias e subutilizadas” (Art. 12, inciso IV).

Para cumprir esses objetivos, o Plano Diretor estabeleceu diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos, com destaque para a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios em imóveis não edificados ou subutilizados e da previsão do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Quanto ao ordenamento territorial, o novo plano dividiu o município em duas macrozonas complementares: a Macrozona Urbana e a Macrozona de Proteção Ambiental.

A Macrozona Urbana, localizada na Bacia do Rio Tamanduateí, apresenta diferentes graus de consolidação e infraestrutura básica instalada e destina-se a concentrar o adensamento urbano. A Macrozona de Proteção Ambiental, que abrange as bacias da Represa Billings e do Rio Mogi, caracteriza-se pela predominância de unidades de conservação e áreas de restrição à ocupação, destinando-se à preservação e recuperação ambiental bem como ao desenvolvimento econômico sustentável e compatível.

A Macrozona Urbana subdivide-se em: Zona de Qualificação Urbana (ZQU), Zona de Reestruturação Urbana (ZREU), Zona de Recuperação Urbana (ZRU) e Zona Exclusivamente Industrial (ZEI).

A Zona de Qualificação Urbana (ZQU) caracteriza-se por ter uso predominantemente residencial, atividades econômicas dispersas e infraestrutura consolidada. Os principais objetivos estabelecidos para a ZQU no PD consistem em: (i) induzir o uso dos imóveis vazios e subutilizados; (ii) ordenar o adensamento construtivo; e (iii) permitir o adensamento populacional onde esse ainda for possível, como forma de aproveitar a infraestrutura disponível. A ZQU apresenta imóveis vazios e subutilizados distribuídos por todo o seu perímetro, em percentual menor do que a Zona de Reestruturação Urbana (ZREU). Esses imóveis apresentam, em sua maioria, área entre um mil e cinco mil metros quadrados.

³ Sobre o Plano Diretor de Santo André ver SOUZA (2012) e DENALDI (2012).



A Zona de Reestruturação Urbana (ZREU) comprehende a região formada pela Avenida dos Estados, Rio Tamanduateí e antiga Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, que corta a Macrozona Urbana no sentido Noroeste-Sudeste (NO-SE), correspondendo, em linhas gerais, ao denominado “Eixo Tamanduatehy”. A ZREU caracteriza-se pela predominância do uso misto, carência de equipamentos públicos e incidência de edificações não utilizadas e terrenos não edificados ou subutilizados. Os principais objetivos estabelecidos para a ZREU no PD consistem em: (i) indução ao uso dos imóveis vazios e subutilizados; (ii) reconversão de usos e implantação de novas atividades, em especial do setor terciário; (iii) estímulo ao uso residencial, inclusive habitação de interesse social; e (iv) controle das áreas ambientalmente degradadas. A ZREU concentra a maior parte do estoque de lotes e glebas vazias aptas à ocupação na área urbana. Esses imóveis apresentam área média de aproximadamente 19 mil metros quadrados.

A Zona de Recuperação Urbana (ZRU) corresponde à porção sul da Macrozona Urbana e caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com alta densidade populacional, carência de infraestrutura e equipamentos públicos e alta incidência de loteamentos irregulares e núcleos habitacionais de baixa renda. Os principais objetivos estabelecidos para a ZRU no PD consistem em: (i) complementação da infraestrutura e saneamento básico; (ii) implantação de equipamentos comunitários, espaços verdes e de lazer; (iii) construção de habitação de interesse social, com prioridade para atendimento da demanda interna à zona; e (iv) contenção da ocupação de áreas ambientalmente sensíveis. Na ZRU, parte dos imóveis vazios localiza-se na área próxima à divisa entre as Macrozonas Urbana e de Proteção Ambiental. Como na ZREU, os imóveis vazios e subutilizados correspondem a glebas e lotes de maior dimensão – a área média dos imóveis é de aproximadamente 26,5 mil metros quadrados.

A Zona Exclusivamente Industrial (ZEI) caracteriza-se por atividades de grande porte e correlatas, com potencial de impacto ambiental significativo.

Em consonância com os objetivos propostos a partir do novo macrozoneamento, o Plano Diretor estabeleceu como áreas sujeitas à aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e sucedâneos apenas os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados inseridos no perímetro da Macrozona Urbana, nas Zonas de Qualificação Urbana (ZQU), Reestruturação Urbana (ZREU) e Recuperação Urbana (ZRU)⁴.

No caso de Santo André, uma das finalidades de aplicação do instrumento era estimular a ocupação e reconversão de uso da Zona de Reestruturação Urbana (ZREU) e favorecer a viabilização do “Projeto Eixo Tamanduatehy”, de forma a induzir a disponibilização de imóveis nessa região para a implantação de novas atividades, em especial os setores terciário e residencial, inclusive habitação de interesse social.

1.1 PEUC e a política habitacional

O Plano Diretor (PD) instituiu Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), definidas como porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP) (SANTO ANDRÉ, 2015a).

As ZEIS instituídas pelo PD estão subdivididas em quatro categorias, sendo que duas referem-se a áreas ocupadas: as ZEIS A, na Macrozona Urbana, e as ZEIS D, na Macrozona de Proteção Ambiental, e outras duas categorias, as ZEIS B e as ZEIS C, que correspondem a terrenos não edificados e imóveis subutilizados, localizados na Macrozona Urbana do município.

Em relação às ZEIS de vazios, o PD estabelece:

⁴ Pelas características da Zona Exclusivamente Industrial, não há previsão de aplicação do PEUC nesta zona da Macrozona Urbana.



Plano Diretor de Santo André – Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004

Art. 62

[...]

II. ZEIS B - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social, que deverão ser urbanizados e dotados de equipamentos públicos;

III. ZEIS C - terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy onde haja interesse público em produzir HIS e HMP;

Desse modo, considerando: (i) os objetivos estabelecidos pelo PD para a Macrozona Urbana, em especial para a ZQU, ZREU e ZRU; (ii) as disposições do PD quanto às ZEIS de vazios - imóveis não edificados ou subutilizados; e (iii) a área de incidência do PEUC, conclui-se que outra finalidade de aplicação do PEUC em Santo André é o favorecimento à disponibilização de imóveis para Habitação de Interesse Social (HIS)⁵.

Conforme será apresentado adiante de forma mais detalhada, do universo inicial de 695 imóveis notificáveis, com área correspondente a 7,2 milhões de metros quadrados, 23 imóveis correspondiam a ZEIS B ou C, com o equivalente em área a 1,2 milhões de metros quadrados (17% do total).

⁵ Ver Capítulo 4.



2. REGULAMENTAÇÃO: PEUC E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O PEUC e seus instrumentos sucedâneos “IPTU progressivo no tempo” e “Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública” foram instituídos pelo Plano Diretor por meio dos Arts. 116 a 119, com referência às regras estabelecidas pela Constituição Federal (CF) e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (EC)⁶.

2.1 PEUC

A aplicação do PEUC teve como embasamento legal as disposições contidas nos Arts. 116 e 117 do PD, além de regulamentação complementar estabelecida através do Decreto Municipal nº 15.379, de 15 de maio de 2006. O município não aprovou lei específica para a aplicação do PEUC.

Em etapa anterior ao início das notificações, o município solicitou manifestação do Centro de Estudos e Pesquisas das Administrações Municipais, da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM/FPFL), quanto ao entendimento do órgão sobre a necessidade de aprovação de lei específica para a aplicação do PEUC⁷. Tal solicitação foi embasada nos seguintes questionamentos: (i) A lei específica referida no citado Art. 5º da Lei 10.257/2001 constitui legislação complementar obrigatória ao Plano Diretor?; (ii) Pode o Plano Diretor dispor, por regras próprias, o conteúdo mínimo estabelecido para tal “lei específica”?; e (iii) As regras do Plano Diretor pertinentes ao parcelamento e edificação ou utilização compulsórios podem ter aplicabilidade imediata, observada a necessária regulamentação pelo Poder Executivo? (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 2006).

Em resposta, o CEPAM emitiu o Parecer Técnico nº 25.523, com manifestação a respeito das questões e dúvidas apontadas pelo município:

Com referência, especificamente, ao instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, sua implementação depende de previsão, no Plano Diretor, das áreas urbanas onde poderá ser exigida a medida. Uma vez previstas tais áreas, o Plano também poderá (e normalmente o faz) fixar os prazos e condições para o

⁶ O Plano Diretor Participativo foi revisado em 2012, por meio da Lei Municipal nº 9.394, de 5 de janeiro de 2012 (Santo André, 2015c). No entanto, as disposições contidas nos Arts. 116 a 119 do PD não sofreram alterações, permanecendo conforme aprovação original.

⁷ O Estatuto da Cidade estabelece: “Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação” (BRASIL, 2001).



atendimento. Se assim for, não vemos necessidade da edição de nova lei para, apenas, repetir o mandamento legal.

[...]

Verifique-se, portanto, que, se o Plano Diretor apresentar todas as condições, prazos e áreas de incidência do instrumento, desnecessária a edição de lei específica, pois suas normas são dotadas de tal especificidade, possuindo o condão de submeter, de imediato, os proprietários cujos imóveis estão localizados nas áreas de incidência.

[...]

Acreditamos, portanto, que a edição de leis específicas para a imposição do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórias torna-se despicienda se a lei do Plano mostrar-se completa, isto é, que conteplete todas as condições e prazos para o cumprimento da função social, restando à notificação concretizar o conteúdo da obrigação de fazer (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 2006).

Com base no Parecer CEPAM, o município optou por iniciar a aplicação do PEUC apenas com a regulamentação dos Arts. 116 e 117, por meio de decreto administrativo, pois temia que a Câmara não aprovasse a lei específica do PEUC.

2.1.1 Plano Diretor, Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004

O Plano Diretor instituiu o conteúdo mínimo exigido pelo EC para a aplicação do PEUC: a delimitação da área de incidência. Também foram previstos no Plano os critérios para a caracterização dos imóveis ociosos⁸ e os prazos para o cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC.

De acordo com o conteúdo do Art. 116, são passíveis de PEUC os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados localizados na Macrozona Urbana, enquadrados nos seguintes parâmetros:

- i. Solo urbano não edificado: terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados nas Zonas de Qualificação Urbana, Reestruturação Urbana e Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual a zero;
- ii. Solo urbano subutilizado: os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), situados na Zona de Qualificação Urbana, de Reestruturação Urbana e de Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam;
- iii. 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;

Em relação ao cumprimento das obrigações, o PD definiu prazo máximo de (i) um ano para os proprietários protocolarem pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação, após o recebimento da notificação (Art. 117, §2º); (ii) dois anos para início dos parcelamentos e edificações, contados da aprovação do projeto (Art. 117, §4º); e (iii) um ano para a ocupação dos imóveis não utilizados, a partir do recebimento da notificação (Art. 117, §5º).

O Plano Diretor estabeleceu também as situações de não incidência do PEUC, que compreendem os imóveis: (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) dotados de interesse do patrimônio cultural ou ambiental; (iv) ocupados por clubes ou associações de classe; e (v) que sejam de propriedade de cooperativas habitacionais.

⁸ Para o enquadramento dos imóveis como não edificados ou subutilizados, o Plano Diretor adotou a conjugação de dois parâmetros básicos: área e coeficiente de aproveitamento (CA) dos imóveis, como fizeram outros municípios estudados.



Além destas definições, o PD instituiu:

- i. Possibilidade de proposição de Consórcio Imobiliário ao Executivo pelos proprietários dos imóveis notificados (Art. 116, §1º);
- ii. Procedimentos para notificação dos proprietários (Art. 117, §1º, incisos I e II);
- iii. Previsão de conclusão das obras em etapas para empreendimentos de grande porte, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo (Art. 117, §6º);
- iv. Condições para aprovação de projetos (Art. 117, §3º e §8º)¹⁰;
- v. Transferência das obrigações, sem interrupção de quaisquer prazos, no caso da transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* (entre vivos) ou *causa mortis* (por herança), posterior à data da notificação (Art. 117, §7º).

2.1.2 Decreto Municipal nº 15.379, de 15 de maio de 2006

Com base no conteúdo do Parecer CEPAM, corroborado pela Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) do Município de Santo André, o Poder Executivo regulamentou os Arts. 116 e 117 do Plano Diretor por meio do Decreto Municipal nº 15.379, de 15 de maio de 2006, com disposições sobre:

- i. Definição da competência pela aplicação do instrumento (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SDUH, com apoio dos demais órgãos da administração direta e indireta);
- ii. Restrição da aplicação do PEUC aos casos de não edificação e subutilização;
- iii. Critério de aferição para enquadramento dos imóveis na condição de não edificados ou subutilizados (licença urbanística outorgada pelo município e/ou cadastramento para fins tributários);
- iv. Definição de parâmetros para enquadramento nas situações de exclusão da obrigação previstas no PD para os imóveis: (a) ocupados com atividade econômica que não prescinde de edificação para exercer suas finalidades¹¹; (b) de interesse do patrimônio cultural¹²; (c) de interesse do patrimônio ambiental¹³; e (d) que exercem função ambiental essencial¹⁴;
- v. Definição de regras para imóveis de propriedade de clubes, associações de classe e cooperativas habitacionais (exclusão da obrigação apenas para imóveis adquiridos pelas respectivas entidades até a data da publicação do PD);
- vi. Previsão de possibilidade de escalonamento das notificações ao longo do tempo, mediante justificativa dos

9 Conforme disposições do Art. 46 da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

10 O Plano Diretor define, em seu Art. 117, § 3º, que "somente poderão apresentar pedidos de aprovação de projeto até 02 (duas) vezes para o mesmo lote" e, em seu Art. 117, § 8º, que os imóveis não edificados ou subutilizados "não poderão sofrer parcelamento sem que esteja condicionado à aprovação de projeto de ocupação" (SANTO ANDRÉ, 2015a).

11 Linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel; equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel; pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres, quando inerentes à atividade econômica licenciada para o imóvel; pátios de manobra e estacionamento de empresas de transporte; terreno ou gleba vinculados à oferta de vagas de estacionamento de outra atividade econômica no entorno, nos limites estabelecidos pelo órgão municipal de circulação e trânsito quando do licenciamento; depósitos de material de construção a céu aberto; quadras, piscinas e outras áreas de lazer descobertas, quando constituírem a atividade econômica licenciada para o imóvel; fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil; aterros sanitários; estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto.

12 Imóveis tombados provisória ou definitivamente por órgão competente, bem como os que vierem a ser assim designados no Plano de Preservação do Patrimônio Cultural.

13 Imóveis localizados nas Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA), conforme definidos no Plano Diretor ou na lei específica respectiva, além de Unidades de Conservação, assim definidas na legislação pertinente.

14 Imóvel coberto por mata nativa, primária ou secundária em estágio avançado de recomposição, ou localizado em Área de Proteção Permanente, assim definido em legislação pertinente.



critérios adotados, que devem estar em conformidade com os objetivos da política urbana, as finalidades do instituto e as características da subutilização ou não edificação de glebas e lotes da macrozona urbana;

- vii. Definição das condições para deferimento de pedidos de desmembramento ou desdobra de imóveis com área superior a 1.000m², após a notificação: (a) a licença deveria contemplar também a edificação respectiva ou (b) se houvesse a reserva de áreas públicas nos percentuais estabelecidos pela Lei de Uso, Ocupação ou Parcelamento do Solo (LUOPS).

A partir da publicação do decreto, o município deu início à implementação do PEUC, com a notificação de imóveis não edificados ou subutilizados. A exigibilidade em relação aos imóveis enquadrados na condição de não utilizados foi postergada, considerando-se que, para a caracterização da situação de não utilização, seria necessária a obtenção de “outros elementos, em especial a formação de dados próprios, diligências, importação de informações de concessionárias de serviços públicos etc.” (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012, p. 100).

A regulamentação complementar por meio do decreto administrativo trouxe a definição de aspectos importantes para a aplicação do PEUC, cuja previsão não cabe ao Plano Diretor, dentre os quais destacamos: (i) setor responsável pela implementação do PEUC; (ii) parâmetros para enquadramento dos imóveis nos casos de não incidência do instrumento; (iii) previsão de possibilidade de escalonamento das notificações ao longo do tempo etc.

No entanto, outros municípios estudados nesta pesquisa, como São Paulo e São Bernardo do Campo, avançaram para além dos conteúdos regulamentados pelo Município de Santo André. Por meio de legislação específica ou decreto administrativo, os municípios estabeleceram: (i) a forma como se dará a relação com o conselho municipal da área de política urbana; (ii) critérios para aferição do enquadramento de imóveis na condição de não utilizados; (iii) prazos e procedimentos para impugnação das notificações; e (iv) critérios para o escalonamento das notificações no tempo. Essas definições contribuem para o fortalecimento e legitimização da participação social na implementação do instrumento, como também orientam a adoção de procedimentos para a aplicação do PEUC.

2.2 O IPTU progressivo no tempo

Santo André previu o IPTU progressivo no tempo no Plano Diretor, por meio do Art. 118, que trata do instrumento:

Plano Diretor de Santo André – Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004

Art. 118. Em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos nos Arts. 116 e 117, o Município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

§ 1º. Lei específica baseada no §1º. Art. 7º do Estatuto da Cidade estabelecerá a gradação anual das alíquotas progressivas e a aplicação deste instituto.



O Plano Diretor repetiu as exigências estabelecidas pelo EC e indicou a necessidade de aprovação de lei específica para aplicação do IPTU progressivo no tempo. De acordo com o PD, caberia a essa lei estabelecer a fórmula para o aumento das alíquotas progressivas no prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, entre outras regras necessárias à aplicação do instrumento.

No entanto, o município iniciou as notificações para o PEUC em 2006 sem contar com essa legislação específica. O Prefeito João Avamileno, do Partido dos Trabalhadores (PT), não encaminhou à Câmara projeto de lei para regulamentar o IPTU progressivo no tempo durante seu segundo mandato (2005–2008)¹⁵. O dirigente avaliou que não conseguiriam apoio da maioria dos vereadores para aprovar a referida legislação e temia-se o desgaste político¹⁶. Além disso, o avanço da aplicação do PEUC no ano de 2008 coincidiu com o período de eleições para o mandato seguinte (2009–2012), cenário político ainda mais adverso para aprovação de lei que trata de assunto polêmico. As eleições foram vencidas pelo partido de oposição ao governo, que definiu diferentes estratégias e prioridades em relação à política urbana.

A inexistência de regulamentação específica para aplicação do IPTU progressivo no tempo e a descontinuidade política administrativa comprometeram os possíveis resultados decorrentes da aplicação do PEUC.

15 João Avamileno assumiu o cargo de prefeito após a morte do Prefeito Celso Daniel – ocorrida em 18 de janeiro de 2002.

16 De acordo com depoimento de dirigentes municipais.



3. APLICAÇÃO DO PEUC

A aplicação do PEUC em Santo André ocorreu entre os anos de 2006 e 2008, durante o segundo mandato do Prefeito João Avamileno (PT). A notificação dos proprietários de imóveis ociosos para o cumprimento das obrigações de Parcelamento ou Edificação Compulsórios foi iniciada em 2006, após: (i) identificação do universo notificável; (ii) definição da estratégia de aplicação do instrumento (escalonamento das notificações), segundo as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas pelo novo PD; e (iii) elaboração e publicação do Decreto Municipal nº 15.379, de 15 de maio de 2006.

Entre os anos de 2006 e 2008 foram notificados 66 proprietários de imóveis ociosos, entre terrenos não edificados e subutilizados, com o correspondente em área a aproximadamente 2,3 milhões de metros quadrados. Desse total, 26 imóveis localizam-se na Zona de Reestruturação Urbana, no perímetro do Projeto “Eixo Tamanduatehy”, e representam, em área, pouco mais de 1,6 milhões de metros quadrados (69% do total notificado).

A alternância política administrativa ocorrida em 2009 interrompeu um ciclo de 12 anos de governo petista¹⁷ e, como mencionado anteriormente, o dirigente seguinte, Prefeito Aidan Ravin – à época, no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – paralisou diversos projetos que estavam em curso no município, dentre os quais a aplicação do PEUC.

Em 2013, o PT reassumiu o comando da prefeitura, com a eleição do Prefeito Carlos Grana para o mandato de 2013 a 2016. No entanto, a aplicação do PEUC não foi retomada.

3.1 O planejamento da aplicação do PEUC

O planejamento da aplicação do PEUC corresponde às ações iniciais, anteriores à notificação dos proprietários¹⁸. No caso de Santo André, a pesquisa levantou que tais ações compreenderam: (i) a identificação do universo notificável; (ii) o escalonamento ou priorização das notificações; (iii) o arranjo institucional; (iv) a regulamentação administrativa; e (v) a abertura de processos administrativos.

3.1.1 Universo notificável

Em 2005, com a entrada em vigor do novo Plano Diretor, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SHDU),

¹⁷ O Partido dos Trabalhadores (PT) governou o município entre os anos de 1997 e 2008. Em 2008, o candidato a prefeito pelo PT, Vanderley Siraque, foi derrotado no segundo turno das eleições pelo candidato da oposição, Dr. Aidan Ravin, à época no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), atualmente no Partido Socialista Brasileiro (PSB).

¹⁸ Ver Capítulo 5, seção 5.1.



por intermédio do Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), iniciou levantamento para identificar os imóveis da Macrozona Urbana que se enquadram nas condições de não edificação ou subutilização, conforme parâmetros estabelecidos no Art. 116 do Plano Diretor. Segundo Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 100):

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 cadastramento para fins tributários) dos imóveis, o que possibilitou o cálculo do coeficiente de aproveitamento (CA) efetivamente implantado em cada um e, consequentemente, o enquadramento na condição de passíveis de exigibilidade quanto ao parcelamento ou edificação compulsórios.

Como resultado do levantamento, a SDUH identificou, no total, 885 lotes não edificados ou subutilizados, com o correspondente em área a aproximadamente 11 milhões de metros quadrados. A partir do levantamento, foi possível conhecer o universo de imóveis enquadrados no PEUC, bem como sua localização no território, e também identificar as situações que demandariam a necessidade de regulamentação complementar¹⁹.

A listagem inicial contendo 885 lotes sofreu um processo de depuração, com a exclusão de imóveis:

- i. De propriedade de cooperativas habitacionais e ocupados por clubes ou associações de classe, segundo critérios contidos no PD (Art. 116, §4º, incisos IV e V);
- ii. Ocupados por atividades econômicas que não necessitam de edificação: linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, segundo parâmetros do decreto municipal (Art. 3º; inciso I);
- iii. Ocupados por núcleos de favelas e loteamentos irregulares, demarcados no PD como ZEIS A.

Após a exclusão dos imóveis com base no PD e Decreto, e também das ZEIS A, o universo notificável totalizou 695 imóveis, com área correspondente a 7,2 milhões de metros quadrados, conforme registros constantes das Tabelas 1 e 2.

TABELA 1: DEFINIÇÃO DO UNIVERSO NOTIFICÁVEL

SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS	QUANTIDADE (un)	ÁREA (m ²)	%
imóveis com área ≥ 1.000 m ² e não edificados ou subutilizados, de acordo com os parâmetros do PD, localizados na Macrozona Urbana	885	11.065.158,18	100,00%
imóveis EXCLUÍDOS do parcelamento ou edificação compulsórios*	190	3.848.315,43	34,78%
imóveis PASSÍVEIS de parcelamento ou edificação compulsórios	695	7.216.842,75	65,22%

Nota: * Ver Tabela 2

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

19 Definição de parâmetros para os casos de isenção.

**TABELA 2: IMÓVEIS EXCLUÍDOS DO PARCELAMENTO OU EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS**

SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS	QUANTIDADE (un)	ÁREA (m ²)	%
imóveis ocupados por associações de classe	3	100.333,00	2,61%
imóveis ocupados por clubes	5	125.797,00	3,27%
imóveis de propriedade de cooperativas habitacionais	6	389.466,43	10,12%
imóveis ocupados pelo corredor de trólebus	17	72.921,00	1,89%
imóveis ocupados por linhas de transmissão de energia	87	756.720,00	19,66%
imóveis ocupados por oleoduto	24	86.852,00	2,26%
imóveis ocupados por trilhos da estrada de ferro	3	142.672,00	3,71%
imóveis ocupados por assentamentos precários (ZEIS A)	45	2.173.554,00	56,48%
TOTAL	190	3.848.315,43	100,00%

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

Considerou-se que se tratava de número significativo de imóveis notificáveis e que o mercado imobiliário regional não conseguiria absorver, em um mesmo momento, esse volume de terrenos, fosse para parcelamento ou edificação, para o uso residencial ou não residencial. Entendeu-se então como mais prudente e adequado o escalonamento, no tempo, das notificações (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012; p. 101), ou seja, a distribuição das notificações foi realizada em etapas (até 2008, até 2010 e até 2015). Para execução desse procedimento, foi definida uma estratégia, que será descrita na seção seguinte.

3.1.2 Escalonamento ou priorização das notificações

A partir do universo notificável, foram tabulados dados dos imóveis para subsidiar a definição da estratégia de notificação em etapas.

O modelo de escalonamento adotado em Santo André pode ser considerado mais complexo do que o de outros municípios, pois articula e combina diferentes critérios: área, coeficiente de aproveitamento (CA) e zoneamento dos imóveis²⁰.

Cabe destacar que a associação da área com o zoneamento dos imóveis notificáveis é fator relevante no caso do Município de Santo André, considerando-se as diferenças no padrão de parcelamento, uso e ocupação do solo existente entre as zonas que conformam a Macrozona Urbana do município:

[...] as características das áreas notificáveis diferenciam-se de uma zona para outra. Assim a Zona de Qualificação Urbana concentrava um número maior de vazios, porém, em sua maioria com área menor que 5 mil metros quadrados. Por outro lado, nas Zonas de Recuperação Urbana e Reestruturação Urbana (esta com quase 50% do total de área não edificada) encontravam-se a maioria dos grandes vazios urbanos (áreas com mais de 20 mil metros quadrados). Cabe ressaltar que apenas 31 lotes notificáveis, ou 4,46% do total, correspondiam a 57% do volume de áreas subutilizadas ou não edificadas (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012, p. 101).

20 Ver Capítulo 5, seção 5.1.2.



A Tabela 3 registra dados sobre os imóveis notificados e demonstra a diversidade quanto ao tamanho e quantidade dos lotes, além do total da área notificada por zona.

TABELA 3: CARACTERÍSTICAS DO UNIVERSO NOTIFICÁVEL AGRUPADO POR ZONA

LOCALIZAÇÃO	ÁREA MÉDIA (m ²)	QUANTIDADE (un)	ÁREA TOTAL (m ²)	%
ZONA DE QUALIFICAÇÃO URBANA (ZQU)	3.709,38	432	1.602.453,43	22,20%
ZONA DE REESTRUTURAÇÃO URBANA (ZREU)	18.807,28	176	3.310.081,54	45,87%
ZONA DE RECUPERAÇÃO URBANA (ZRU)	26.486,30	87	2.304.307,78	31,93%
TOTAL		695	7.216.842,75	100,00%

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

A análise dos documentos consultados pela equipe de pesquisa possibilitou a identificação do processo de produção das tabulações que resultou no escalonamento adotado pela SDUH para a aplicação do PEUC. Todas as tabulações foram realizadas com os imóveis agrupados por zona: (i) Zona de Qualificação Urbana (ZQU), (ii) Zona de Reestruturação Urbana (ZREU) e (iii) Zona de Recuperação Urbana (ZRU). Além da área, CA e localização dos imóveis, a SDUH dispunha de informações sobre incidência de Zoneamento Especial de Interesse Social nas áreas notificáveis (se ZEIS B ou ZEIS C), além de valores de dívidas relativas a impostos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI etc.), contabilizados por imóvel. O processo de tabulação de dados contou com duas etapas.

Na primeira etapa, os imóveis foram classificados conforme os seguintes critérios:

- i. Ordem crescente de CA²¹;
- ii. Ordem crescente de área dos imóveis²²;
- iii. Combinação entre CA e área dos lotes: CA=0 e área ≤ 5.000 m² e CA=0 e área > 5.000 m²;
- iv. Classificação dos imóveis por ordem decrescente dos valores de dívidas referentes a impostos municipais.

Na segunda etapa, com base nos resultados das tabulações iniciais, a SDUH optou “por iniciar a notificação em toda a Macrozona Urbana e por priorizar as glebas maiores e com coeficiente menor de aproveitamento, levando também em consideração as características das zonas” (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012). Com essa definição, os imóveis foram reagrupados pela combinação entre CA crescente e área decrescente dos imóveis. A SDUH definiu também a quantidade de etapas e prazos para a realização das notificações:

Definiram-se, assim, três etapas de notificações, sendo que todas as áreas deveriam ser notificadas até 2015, período que coincide com a revisão do Plano Diretor Participativo, 10 anos após sua aprovação – momento, portanto, em que a eficácia do instrumento será obrigatoriamente objeto de análise do conjunto da sociedade local (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012; p. 102).

21 O coeficiente de Aproveitamento (CA) mínimo estabelecido pelo PD é de 0,20 (zero vírgula vinte) para a Zona de Qualificação Urbana (ZQU) e para a Zona de Recuperação Urbana e, de 0,40 (zero vírgula quarenta), para a Zona de Reestruturação Urbana (ZREU). Para as tabulações referentes à ordem crescente de CA, os imóveis foram classificados em três grupos na ZQU e na ZRU (CA=0; CA entre 0,01 e 0,10; e CA entre 0,11 e 0,20) e em cinco grupos na ZREU (CA=0; CA entre 0,01 e 0,10; CA entre 0,11 e 0,20; CA entre 0,21 e 0,30; e CA entre 0,31 e 0,40).

22 Para as tabulações referentes à ordem crescente de área, os imóveis foram classificados em sete grupos (entre 1.000m² e 5.000m²; entre 5.001m² e 10.000 m²; entre 10.001m² e 20.000m²; entre 20.001m² e 30.000 m²; entre 30.001m² e 40.000m²; entre 40.001m² e 50.000m² e acima de 50.000m²), para todas as zonas (ZQU, ZRE e ZREU).



Os critérios de classificação dos imóveis notificáveis e os prazos estabelecidos para cada uma das etapas de notificação estão registrados na Tabela 4.

TABELA 4: IMÓVEIS NOTIFICÁVEIS – CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO POR ETAPA DE NOTIFICAÇÃO

ETAPA	MACROZONA URBANA	CRITÉRIOS ADOTADOS PARA O ESCALONAMENTO	IMÓVEIS		ÁREA CORRESPONDENTE	
			nº	%	m ²	%
1 ^a ETAPA ATÉ 2008	ZQU	lotes > 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	56	56,57%	795.770,00	18,06%
	ZREU	lotes > 20.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	17	17,17%	1.520.014,64	34,49%
	ZRU	lotes > 10.000 m ² e CA entre 0 e 0,10	26	26,26%	2.091.330,78	47,45%
TOTAL 1^a ETAPA			99	100,00%	4.407.115,42	100,00%
2 ^a ETAPA ATÉ 2010	ZQU	lotes > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20	14	14,14%	136.814,10	7,55%
	ZREU	lotes > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,40	71	71,72%	1.568.427,20	86,50%
	ZRU	lotes > 5.000 m ² e CA entre 0,11 e 0,20	14	14,14%	107.868,00	5,95%
TOTAL 2^a ETAPA			99	100,00%	1.813.109,30	100,00%
3 ^a ETAPA ATÉ 2015	ZQU	lotes ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20	362	72,84%	669.869,33	67,21%
	ZREU	lotes ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,40	88	17,71%	221.639,70	22,24%
	ZRU	lotes ≤ 5.000 m ² e CA entre 0 e 0,20	47	9,46%	105.109,00	10,55%
TOTAL 3^a ETAPA			497	100,00%	996.618,03	100,00%
TOTAL GERAL			695	IMÓVEIS	7.216.842,75	m²

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

As características e dimensões dos imóveis notificáveis em cada uma das zonas justificaram a adoção de critérios diferenciados para o escalonamento das notificações. Os critérios adotados possibilitaram que na primeira etapa fosse incluído um número reduzido de imóveis (14,24% do total), mas significativo em termos de área total notificável (61,07% do total).

A Tabela 5 traz o resumo das etapas de notificação, com o total de imóveis notificáveis e a área correspondente.

TABELA 5: QUADRO RESUMO – ETAPAS DE NOTIFICAÇÃO

ETAPAS	IMÓVEIS		ÁREA	
	nº	%	m ²	%
1 ^a ETAPA - ATÉ 2008	99	14,24%	4.407.115,42	61,07%
2 ^a ETAPA - ATÉ 2010	99	14,24%	1.813.109,30	25,12%
3 ^a ETAPA - ATÉ 2015	497	71,51%	996.618,03	13,81%
TOTAL	695		7.216.842,75	

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).



Vale ressaltar também que o recorte adotado para o escalonamento abrangeu na primeira etapa de notificações um número significativo de ZEIS de vazios, B e C, além dos imóveis com as maiores dívidas de impostos municipais.

3.1.3 Arranjo Institucional

O Decreto Municipal nº 15.379/2006, em seu Art. 1º, estabeleceu a competência pela implementação do PEUC no município:

Decreto nº 15.379/2006 do Município de Santo André

Compete à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH, ou ao órgão que lhe suceder, com apoio dos demais órgãos da administração pública direta e indireta, a aplicação dos instrumentos urbanísticos estabelecidos pelos Arts. 116 e 117 da Lei Municipal nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, no que concerne à não-edificação e à subutilização.

No período de 2005 a 2008, as atribuições da SDUH estavam distribuídas entre três departamentos: Departamento de Habitação (DEHAB), Departamento de Controle Urbano (DCUrb) e Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU). Pela competência, as atividades referentes à aplicação do PEUC foram designadas ao DDPU, sob a coordenação direta do Secretário Adjunto da SDUH. A implementação do instrumento contou também com suporte técnico e apoio jurídico do gabinete da Secretaria. Além do DDPU, o DCUrb participou inicialmente do processo, e responsabilizou-se pela entrega das notificações nos anos de 2006 e 2007. Posteriormente, em 2008, essa tarefa foi transferida para o DDPU.

A aplicação do PEUC contou também com apoio externo à SDUH: outros órgãos do governo municipal, tanto da administração direta – como a Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) e a Secretaria de Finanças (SF) –, quanto da administração indireta – como o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental (SEMASA) –, contribuíram com o processo de implementação do instrumento. Esses órgãos foram demandados pela coordenação do PEUC para elaboração de pareceres técnicos e prestação de informações com relação a imóveis passíveis de notificação com vistas a:

- i. Possibilidade de enquadramento nas condições de isenção da obrigação, estabelecidas pelo PD e regulamentadas por meio do Decreto, em especial quanto à situação de “exercendo função ambiental essencial”²³;
- ii. Esclarecimentos quanto à situação do licenciamento de atividades desenvolvidas no imóvel;
- iii. Manifestação quanto à pertinência de contestação (impugnação) da aplicação do PEUC apresentada por proprietários de imóveis notificados.

O Quadro 1 registra os órgãos e instituições envolvidos na aplicação do PEUC, bem como as correspondentes atribuições.

²³ De acordo com o Decreto Municipal, considera-se como imóvel que exerce função ambiental essencial aquele coberto por mata nativa, primária ou secundária em estágio avançado de recomposição, ou localizado em APP, assim definido em legislação pertinente. Essa caracterização depende de avaliação e comprovação por órgão municipal competente, no caso, o SEMASA.

**QUADRO 1: ARRANJO INSTITUCIONAL CONSTITUÍDO PARA A APLICAÇÃO DO PEUC**

ÓRGÃO / INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
SDUH	SECRETÁRIO ADJUNTO
	- Coordenação Geral
	GABINETE
	- Definição dos critérios para o escalonamento das notificações
	- Suporte técnico e jurídico para definição de procedimentos
	- Notificação dos proprietários dos imóveis por meio de edital
	DDPU
	- Levantamento e classificação dos imóveis notificáveis
	- Abertura e instrução dos processos administrativos com dados e informações sobre os imóveis
	- Realização de vistorias em campo
	- Preparação das notificações
	- Notificação presencial dos proprietários dos imóveis (2008)
	- Atendimento dos proprietários notificados
	DCURB
	- Notificação presencial dos proprietários dos imóveis (2006 e 2007)
DEMAIS ÓRGÃOS (SAJ, SF, SEMASA)	- Suporte técnico específico (pareceres técnicos)
	- Fornecimento de informações ao DDP

SDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

DDPU - Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos

DCURB - Departamento de Controle Urbano

SAJ - Secretaria de Assuntos Jurídicos

SF - Secretaria de Finanças

SEMASA - Serviço Municipal de Saneamento Ambiental

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

É importante registrar que, com base em informações levantadas no DDP, após análise de planilhas de monitoramento e consulta aos processos administrativos relativos à implementação do PEUC, foi possível identificar que, entre meados do ano de 2007 e o início do ano de 2008, as ações relativas ao PEUC apresentaram ritmo reduzido, com diminuição do número de notificações, em comparação com outros períodos de aplicação do instrumento.

Segundo depoimento dos técnicos do DDP, que integravam a equipe responsável pela aplicação do PEUC à época, os motivos para a redução no ritmo das atividades foi a necessidade de canalizar esforços para a identificação e aquisição de áreas para produção de moradias no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), que foi lançado no início do ano de 2007 pelo Governo Federal. A equipe do DDP era muito reduzida e coube a essa equipe, entre outras ações, identificar áreas para reassentamento de famílias que deveriam ser removidas das favelas que seriam urbanizadas com recursos do PAC-UAP, viabilizar os processos de dação em pagamento²⁴ em curso, além de dar suporte à desapropriação de imóveis para essa finalidade.

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



3.2 O ato da notificação

A etapa de aplicação do PEUC referente à notificação compreende as ações de (i) notificação dos proprietários, (ii) averbação das notificações e (iii) análise das impugnações.

Antes do início da aplicação do PEUC foram abertos processos administrativos para cada um dos imóveis do universo notificável, os quais reuniam documentos que embasaram e subsidiaram o ato da notificação dos imóveis pela SDUH.

Tais processos foram identificados pelo assunto “Parcelamento / Edificação Compulsórios” e instruídos, em sua maioria, com os seguintes documentos: (i) cadastro imobiliário, extraído do Banco de Dados do Município (BDM); (ii) foto área do imóvel; (iii) quadra fiscal; e (iv) imagens do imóvel e entorno, obtidas a partir da realização de vistorias de campo.

Para os casos dos imóveis notificados, também constam dos processos os documentos com registro do ato da notificação (termo de notificação original) e dos procedimentos subsequentes: tramitações internas para inclusão no BDM da informação sobre a notificação do imóvel para o PEUC; eventuais pedidos de cancelamento (impugnações), além de pareceres em resposta aos recursos apresentados pelos proprietários dos imóveis notificados.

Para os casos de imóveis incluídos no universo notificável, mas enquadrados posteriormente nas situações de isenção, os processos administrativos trazem os documentos que registram o histórico das tramitações que culminaram na exclusão dos imóveis do PEUC.

Para os imóveis incluídos na situação “a monitorar”, com projeto em fase de aprovação ou projeto aprovado, para os quais é necessário acompanhar o início das obras, conforme os prazos definidos em lei, os processos administrativos incluem relatórios parciais contendo os procedimentos de monitoramento.

Nota-se, portanto, que os processos constituíram importante fonte de consulta para a pesquisa, tendo em vista que foi possível identificar os procedimentos administrativos seguidos durante a aplicação do PEUC, bem como compreender os motivos que resultaram no cancelamento ou na suspensão temporária de parte das notificações. Também foi possível conhecer as justificativas apresentadas pelos proprietários notificados para embasar as impugnações e verificar os critérios e fundamentação utilizados pelo município para avaliá-las.

Apesar de contar com o registro de diversos procedimentos adotados pela SDUH na implementação do PEUC, os processos administrativos não apresentam as tramitações referentes às ações para averbação das notificações. Tais ações foram implementadas diretamente pelo apoio jurídico do gabinete da SDUH.

Com relação à entrega das notificações, em seu Art. 10º, o Decreto Municipal nº 15.379/2006 repetiu os procedimentos que o município deveria adotar para notificar os proprietários dos imóveis ociosos:

Decreto nº 15.379/2006 do Município de Santo André

As notificações se processarão mediante as regras estabelecidas na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, na Lei Municipal nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 - Plano Diretor Participativo e conforme o modelo que consta no Anexo I.

Em atendimento às regras mencionadas, um agente fiscal do DCUrb foi destacado pelo gabinete da SDUH para entregar os termos de notificação emitidos pelo DDPU.

Em alguns casos, a entrega das notificações foi postergada devido à dificuldade de localização dos proprietários. Cabe registrar que os termos de notificação foram preenchidos com base nas informações constantes do Banco de Dados do Município (BDM), que se mostraram desatualizadas, tanto em relação à titularidade dos imóveis, quanto em relação ao endereço dos proprietários. Essa desatualização do cadastro imobiliário dos municípios, de forma geral, constitui-se em



fator limitador para a implementação do PEUC, pois dificulta a entrega das notificações e, em alguns casos, implica na necessidade de emissão de novos termos de notificação²⁵.

Além de parâmetros para isenções e procedimentos para aplicação do PEUC, o decreto estabeleceu o formato e conteúdo do termo de notificação (Anexo I, do Decreto Administrativo)²⁶:

TERMO DE NOTIFICAÇÃO

Pelo presente termo, fica notificado _____, proprietário do lote de Classificação Fiscal _____, localizado na (denominação do logradouro) _____, em Santo André-SP, a promover o Parcelamento ou a Edificação compulsórios desse imóvel, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, dos artigos 5º e 6º da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e dos artigos 116 e 117 da Lei Municipal nº 8.696/2004 (Plano Diretor de Santo André).

O terreno objeto desta notificação consta em nosso cadastro imobiliário como área com edificação abaixo do coeficiente mínimo admissível, não cumprindo desta forma o princípio da função social da propriedade urbana, estabelecido pelo Plano Diretor, conforme processo administrativo _____.

Em conformidade com o artigo 117 da Lei nº 8.696/2004, fica estabelecido o prazo máximo de 1 (um) ano, contados a partir do recebimento desta, para que seja protocolado o pedido de aprovação de parcelamento ou edificação do referido imóvel.

Ficam excluídos da presente obrigação, os imóveis nas seguintes condições:

I - Utilizados para a instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas atividades.

II - Exercendo 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.

V - De propriedade de cooperativas habitacionais.

Caso o imóvel objeto deste Termo esteja dentro de uma das condições acima listadas, fica facultada a impugnação à presente notificação, sem efeito suspensivo, no prazo de 60 (sessenta dias).

Nota: Esta notificação tem como base o Cadastro de Imóveis Municipais desta Prefeitura. Em caso de discordância no presente cadastro, ou para maiores esclarecimentos, solicitamos vosso comparecimento à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, desta Prefeitura, com agendamento pelo telefone 4433-0480.

Santo André, de de 2006.

Nome do Servidor:

IF:

Assinatura:

Notificado: (nome)

Nome do preposto (se pessoa jurídica)

Assinatura:

(SANTO ANDRÉ, 2015b)

No termo de notificação, a obrigação imposta ao proprietário é apresentada de forma clara e objetiva: "promover o Parcelamento ou a Edificação compulsórios desse imóvel". Apesar de não registrar a situação dos imóveis - se não edificados ou subutilizados, a notificação traz os prazos para o cumprimento das obrigações e para a impugnação das notificações. Tais definições são importantes porque reforçam as regras da aplicação do PEUC e orientam e disciplinam as ações dos proprietários notificados.

Cabe destacar que, por meio da própria notificação, a SDUH abriu um canal de comunicação direto com os proprietários dos imóveis notificados, tanto para manifestação nos casos de discordância da obrigação imposta, como também para eventuais esclarecimentos sobre o PEUC.

25 Ver Capítulo 5, seção 5.1.1.

26 Documento emitido pelo município para notificar os proprietários dos imóveis ociosos para o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC.



Apesar das notificações terem sido iniciadas em maio de 2006, o pedido de averbação das obrigações impostas pelo PEUC foi encaminhado pela SDUH aos Cartórios de Registro de Imóveis apenas em março de 2008²⁷.

Não foi possível identificar os motivos que explicam o intervalo de tempo entre as ações de notificação e averbação das obrigações na matrícula dos imóveis. Entretanto, depoimento de dirigentes daquele período apontam a limitada capacidade administrativa e mudança de prioridades relacionadas à captação de recursos federais como principais fatores.

A Tabela 6 traz o registro do número de averbações em relação ao conjunto de imóveis notificados, agrupados por etapa de notificação.

TABELA 6: AVERBAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES

ETAPAS	NOTIFICADOS		AVERBADOS	
	nº	% em relação ao total	nº	% em relação à etapa
1ª ETAPA – ATÉ 2008	53	80,30%	14	26,42%
2ª ETAPA – ATÉ 2010	13	19,70%	2	15,38%
3ª ETAPA – ATÉ 2015	-	-	-	-
TOTAL	66	100,00%	16	24,24%

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

Os dados da Tabela 6 indicam que consta averbação das obrigações impostas pelo PEUC para apenas 16 imóveis, do total de 66 notificados. Esse número corresponde a aproximadamente 25% do total.

A partir de consulta ao processo administrativo nº 8.265/2006-5, que traz informações gerais sobre a aplicação do PEUC no município, foi possível identificar as principais exigências registrais apontadas pelos cartórios, que inviabilizaram a averbação das notificações na matrícula da maioria dos imóveis:

- i. Quando o imóvel for de propriedade de pessoa jurídica, o preposto deve ser o gerente geral na organização;
- ii. Desvinculação do atual notificado, que registrou o cancelamento da incorporação e do compromisso de compra e venda do imóvel;
- iii. Quando há mais de um titular do domínio do imóvel, todos devem ser notificados;
- iv. Existência de título prenotado por arrematação judicial, que impede outro registro; necessidade de confirmação judicial para averbação;
- v. O compromissário também deve ser notificado;
- vi. Na notificação por edital, deve constar a data e o jornal onde foi publicado;
- vii. Não se constatou prova de três tentativas de notificação presencial;
- viii. A matrícula do imóvel havia sido desmembrada;
- ix. Notificação em nome do proprietário, assinada (preposto) pelo inventariante.

Parte dos problemas apontados pelos cartórios tem origem na desatualização do Banco de Dados do Município, que

27 Verificação mediante consulta de documentos disponibilizados à pesquisa em meio eletrônico, que não constam dos processos administrativos referentes à aplicação do PEUC.



fornecer as informações para preenchimento dos termos de notificação.

Quanto às impugnações, a consulta aos processos administrativos possibilitou a identificação do universo de pedidos de cancelamento das notificações como também as justificativas apresentadas pelos proprietários notificados para embasar tais pedidos.

A Tabela 7 apresenta o registro do número e da situação das impugnações em relação ao conjunto de imóveis notificados, agrupados por etapa de notificação.

TABELA 7: SITUAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO DE IMÓVEIS NOTIFICADOS – 1^a E 2^a ETAPAS

IMÓVEIS NOTIFICADOS E PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO				SITUAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO				
ETAPA / ANO	TOTAL		%	DEFERIDOS	%	INDEFERIDOS	%	OUTRAS SITUAÇÕES ⁽¹⁾
	NOTIFICAÇÕES	IMPUGNAÇÕES						
	A	B	B/A	C	C/B	D	D/B	
1 ^a etapa até 2008	53	9	17%	5	56%	1	11%	3
2 ^a etapa até 2010	13	4	31%	1	25%	2	50%	1
3 ^a etapa até 2015	-			-		-		-
TOTAL	66	13	20%	6	46%	3	23%	4

Nota: (1) Três imóveis suspensos temporariamente da obrigação (em monitoramento) e um imóvel sem informação.

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

Para o universo de 66 imóveis notificados para o PEUC, somadas as duas etapas, a pesquisa identificou 13 pedidos de cancelamento e/ou recursos às notificações. Esse número equivale, em média, a 20% do total de notificações expedidas²⁸. Para quase 50% desse total, o município decidiu pelo deferimento das impugnações, o que resultou no cancelamento de seis notificações.

A pesquisa identificou as seguintes justificativas para embasamento dos pedidos de impugnação: (i) existência de passivo ambiental no imóvel; (ii) inexistência de lei específica para a aplicação do PEUC; (iii) processo de desmembramento do lote em andamento; (iv) construção em andamento; (v) dificuldade para venda do imóvel; e (vi) imóvel considerado de utilidade pública com isenção do IPTU.

3.3 Monitoramento e controle: o sistema de informação

O monitoramento e controle da implementação do PEUC em Santo André previu a execução de diversas ações, que serão apresentadas em três grupos.

O primeiro grupo refere-se às ações necessárias ao controle do cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC aos proprietários notificados nos prazos estabelecidos por lei. Coube à equipe do DDP, sob a coordenação do Secretário Adjunto da SDUH, implementar essas ações por meio da produção de planilhas eletrônicas, para registro de informações sobre providências tomadas pelos proprietários (apresentação de projeto, início de obra) e/ou sobre o estágio de

²⁸ Os pedidos de impugnação às notificações para PEUC apresentam-se em número bastante expressivo em outros municípios estudados pela pesquisa, como por exemplo, São Bernardo do Campo, com 50% de pedidos de impugnação (75 imóveis) em relação ao total de imóveis notificados até dezembro de 2014 (150 imóveis) e São Paulo, com 66% de pedidos de impugnação (51 imóveis) em relação ao total de imóveis notificados até dezembro de 2014 (77 imóveis).



processos em tramitação relativos aos imóveis notificados (aprovação de projeto com emissão de alvará de construção, entre outros). Essas planilhas eram preenchidas manualmente pela equipe do DDPU, com periodicidade regular.

O segundo grupo de ações diz respeito aos procedimentos adotados para o registro da notificação dos imóveis no Banco de Dados do Município (BDM). Essas ações tinham como objetivo principal informar aos setores da prefeitura relacionados à aprovação de projetos sobre a obrigação de PEUC incidente nos imóveis notificados. O DDPU providenciava a inclusão da informação no BDM, após a notificação dos imóveis, o que implicava na adoção de regras diferenciadas para a aprovação de projetos para esses imóveis, especialmente quanto a desmembramentos. Trata-se de procedimento determinante para que os proprietários não burlem a legislação e esquivem-se da obrigação de parcelar ou edificar seus imóveis.

O terceiro grupo trata das ações de atendimento aos proprietários de imóveis notificados para esclarecimentos sobre o PEUC. Quanto a esse procedimento implementado pela SDUH, Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 104) registram:

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

O papel proativo do governo no período pós-notificação pode ter contribuído para formação de banco de terras para a produção de HIS. Um resultado concreto 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 pelo PD. Esses terrenos abrigaram empreendimentos financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para provisão habitacional necessária à urbanização de assentamentos precários no município.

3.4 Os números do PEUC

No período compreendido entre os anos de 2006 e 2008, o município de Santo André notificou 66 proprietários de imóveis ociosos para o PEUC (Tabela 8).

Como mencionado anteriormente, o conjunto de imóveis notificados soma 2,3 milhões de metros quadrados (2,3 km²), e corresponde a cerca de 3% da área total da Macrozona Urbana.

Os dados constantes da Tabela 8 demonstram que aproximadamente um terço dos imóveis notificados está concentrado na Zona de Reestruturação Urbana (ZREU), que responde por pouco mais de 69% da área notificada (1,6 milhões de metros quadrados).

Na Zona de Qualificação Urbana (ZQU) foram notificados 35 imóveis, que correspondem, em área, a 585 mil metros quadrados. Contudo, em comparação à ZREU, o total da área notificada na ZQU é menos expressivo: aproximadamente 25% do total.

Na Zona de Recuperação Urbana (ZRU) foram notificados apenas cinco imóveis, com área total de 137 mil metros quadrados. A notificação de um número reduzido de imóveis na ZRU justifica-se pela predominância de áreas com



função ambiental essencial, comprovada por órgão competente²⁹. Estes imóveis localizam-se em área próxima à divisa da Macrozona Urbana com a Macrozona de Proteção Ambiental.

TABELA 8: QUADRO RESUMO DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA O PEUC NA 1ª E 2ª ETAPAS

ETAPA	MACRO-ZONA	TOTAL		ÁREA		ZEIS		ÁREA	
		nº	%	m ²	%	nº	%	m ²	%
		A	C	C/A	B	B/A	D	D/C	
1ª	ZQU	34	64,15%	575.977,40	29,54%	8	23,53%	318.630,00	55,32%
	ZREU	14	26,42%	1.237.020,64	63,44%	6	42,86%	565.229,00	45,69%
	ZRE	5	9,43%	137.037,00	7,03%	1	20,00%	37.975,00	27,71%
TOTAL 1ª ETAPA		53	100,00%	1.950.035,04	100,00%	15	28,30%	921.834,00	47,27%
2ª	ZQU	1	7,69%	8.760,00	2,30%	-	-	-	-
	ZREU	12	92,31%	372.788,54	97,70%	-	-	-	-
	ZRE	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2ª ETAPA		13	100,00%	381.548,54	100,00%	-	-	-	-
TOTAL GERAL		66	100,00%	2.331.583,58	100,00%	15	22,73%	921.834,00	39,54%

Fonte: Prefeitura do Município de Santo André (2014).

Ainda, quanto aos resultados do PEUC, é importante destacar que foram notificados, no total, 15 imóveis gravados como ZEIS (B e C). Estes imóveis somam aproximadamente 922 mil metros quadrados e representam cerca de 40% da área total notificada.

29 Os processos administrativos referentes a imóveis da ZRU, incluídos inicialmente no universo notificável e, posteriormente, excluídos do PEUC, registram recomendações emitidas pelo Serviço Municipal de Saneamento Ambiental (SEMASA), autarquia responsável por saneamento e meio ambiente em Santo André. Por meio das recomendações, o SEMASA sugere a exclusão dos imóveis do PEUC, após comprovação técnica do papel ambiental essencial que esses desempenham.



4. AVANÇOS E LIMITAÇÕES

Santo André destaca-se pelo pioneirismo: foi um dos primeiros municípios a aprovar Plano Diretor após o Estatuto da Cidade, incorporando os instrumentos previstos na lei federal. Também foi precursor ao regulamentar o PEUC e seus sucedâneos. Foi ainda o primeiro município, que se tem conhecimento, a notificar proprietários de imóveis ociosos para o PEUC. O caso de Santo André tornou-se referência para outros municípios³⁰.

No entanto, embora inicialmente bem sucedida, trata-se de uma experiência interrompida. O processo de notificação e averbação foi paralisado e não havia sido retomado até o encerramento desta pesquisa, em dezembro de 2014. A legislação específica para regulamentação da sanção IPTU progressivo no tempo não foi formulada e, portanto, não foi aplicada aos imóveis que não cumpriram a obrigação de parcelar ou edificar imposta pelo PEUC. Esse fato compromete o alcance dos objetivos iniciais definidos no PD e impossibilita uma avaliação abrangente dos resultados da aplicação do instrumento. Contudo, optou-se por registrar a experiência em função dos aspectos positivos, como a estratégia para notificação dos imóveis e procedimentos para gestão do instrumento no período pós-notificação, que podem servir de referência para outros municípios que pretendem aplicar o PEUC.

Cumpre destacar, como notável, a metodologia adotada por Santo André para implementação do PEUC, uma vez que se pautou pela lógica de ocupação do território estabelecida por diretrizes e objetivos da política urbana do município, definidos no Plano Diretor.

Diante da identificação do universo significativo de imóveis notificáveis, o município optou, corretamente, pelo escalonamento das notificações no tempo. Para a proposição do escalonamento, que teve como embasamento diagnóstico detalhado sobre as características do conjunto de áreas notificáveis³¹, Santo André optou pela priorização da notificação dos imóveis maiores e com menor área construída, notadamente aqueles localizados no perímetro do “Eixo Tamanduatehy”, na Zona de Reestruturação Urbana. Para essa região da cidade, que abriga a maior parte do estoque de lotes e glebas vazias aptas à ocupação na área urbana, o PD estabeleceu como um dos objetivos “reconverter e implantar novos usos e atividades, inclusive o habitacional”. Cabe ressaltar que parte das áreas vazias do “Eixo Tamanduatehy” foi gravada no Plano Diretor como Zonas Especiais de Interesse Social “C” (ZEIS C).

Nesse contexto, o PEUC foi utilizado para orientar o adensamento e a recuperação ambiental daquele setor da cidade, assim como para favorecer a disponibilização de áreas para a produção de HIS. Essa estratégia dialoga com os objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor para a Zona de Reestruturação Urbana como também com as finalidades pretendidas pelo município com a instituição das ZEIS. Do total de 53 imóveis notificados na primeira etapa, com o correspondente em área a cerca de dois milhões de metros quadrados, 14 localizam-se no “Eixo Tamanduatehy” e somam 1,2 milhões de metros quadrados (63% da área notificada na etapa). Desse total, seis imóveis correspondem a ZEIS C, com área total de 565 mil metros quadrados (46% da área notificada).

Além das ZEIS C, a primeira etapa abrangeu também a notificação da maior parte dos imóveis gravados como ZEIS B, distribuídos nas Zonas de Qualificação Urbana e Recuperação Urbana.

30 São Bernardo do Campo vem aplicando o PEUC desde maio de 2013, de forma ininterrupta, valendo-se da experiência anterior do município vizinho – Santo André (Capítulo 1, seção 1.3).

31 O diagnóstico resultou de uma série de tabulações com diferentes combinações dos dados dos imóveis.



Outro aspecto que merece ser destacado é a iniciativa de gestão da aplicação do instrumento pós-notificação, que envolveu o monitoramento da reação ao PEUC e a abertura de diálogo com os proprietários, visando a orientá-los sobre a obrigação e sanção, assim como informá-los sobre a demanda por terra apresentada por outros agentes e sobre as alternativas de uso do imóvel. Quando se tratava de casos de imóveis com dívidas de IPTU, buscou-se viabilizar dações em pagamento.

Tais iniciativas não são verificadas no caso da maioria dos municípios pesquisados, para os quais a ação municipal resume-se à notificação e aplicação da sanção. Como mencionado no Capítulo 4, a aplicação da legislação é importante, mas não suficiente. Os instrumentos são ferramentas de gestão urbana e devem ser articulados com outras ações. A experiência de Santo André, ainda que interrompida, indica que a estratégia de aplicação do PEUC adotada, especialmente no tocante à gestão do instrumento pós-notificação, tende a potencializar os resultados decorrentes da aplicação do PEUC.

No que se refere às dificuldades administrativas para aplicação dos instrumentos, observou-se que a desatualização do cadastro fiscal imobiliário, utilizado para identificar o nome e o endereço dos proprietários, assim como a inexistência de um sistema de dados informatizado, são os principais limitadores da implementação do PEUC identificados pela pesquisa.



REFERÊNCIAS

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 Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R. (org.) **O Desafio de Planejar a Cidade.** Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R.; JODAS, A. **Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC:** o caso do Jardim Cristiane. In: DENALDI, R. (org.) *O Desafio de Planejar a Cidade. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Parecer Cepam 25.523.** São Paulo: Cepam, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 14 de novembro de 2014.

SANTO ANDRÉ. **Plano Municipal de Habitação.** Santo André: 2006.

_____. **Anuário de Santo André 2014 – Ano Base 2013.** Disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/images/docs-portal/Anu%C3%A1rio_de_Santo_Andr%C3%A9_2014.pdf>. Santo André, 2014. Acesso em: 22 de janeiro de 2015.

SOUZA, C. V. **Plano Diretor Participativo de Santo André: conceitos, instrumentos e aplicação.** In: DENALDI, R. (org.) *O Desafio de Planejar a Cidade. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008)*. São Paulo: Annablume, 2012.

Legislação

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 24 de maio de 2014.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004.** Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto



da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André. Disponível em: <<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=8696&tipo=1&data=17122004>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015a.

_____. **Decreto nº 15.379, de 15 de maio de 2006.** Regulamenta os Arts. 116 e 117 da Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=15379&tipo=6&data=15052006>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015b.

_____. **Lei nº 9.394, de 05 de janeiro de 2012.** Altera a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o Art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor. Disponível em: <<http://www1.cmsandre.sp.gov.br:8080/portalcidadao/download/lei.html?numero=9394&tipo=1&data=05012012>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015c.



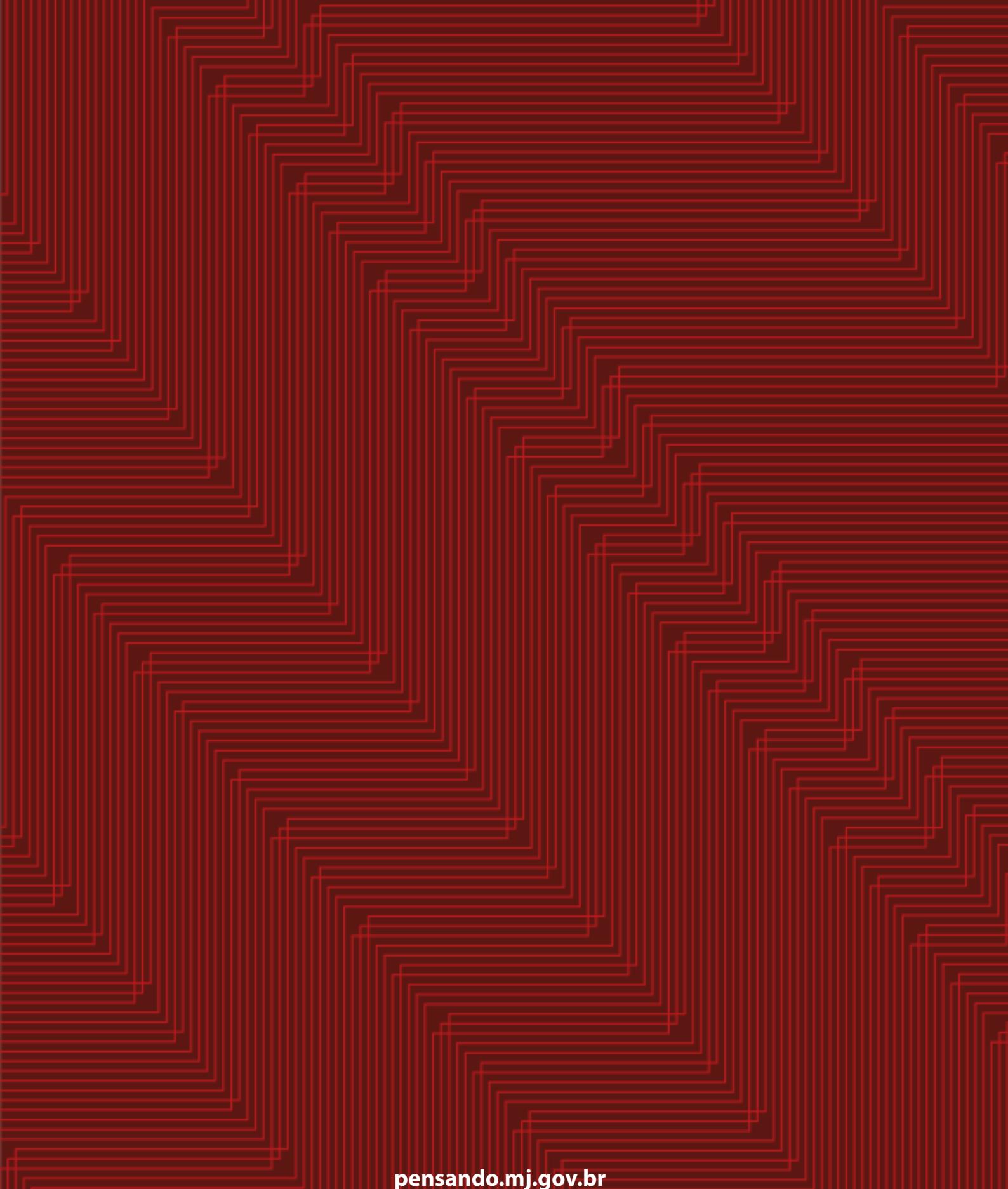
CONHEÇA OUTROS TÍTULOS DA SÉRIE “PENSANDO O DIREITO”

Por meio da Série “Pensando o Direito” são divulgados os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto. Já foram publicados mais de 55 volumes que tratam das temáticas mais diversas na área do Direito:

- 01** Tráfico de Drogas e Constituição
- 02** Pena Mínima
- 03** Propriedade Intelectual
- 04** Tratados Internacionais de Direitos Humanos
- 05** Direitos Humanos
- 06** Penas Alternativas
- 07** Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis
- 08** Grupos de Interesse (Lobby)
- 09** Direito Urbanístico
- 10** As Resoluções do CONAMA no âmbito do Estado Sócioambiental Brasileiro
- 11** Igualdade de direitos entre mulheres e homens
- 12** Balanço do Código de Defesa do Consumidor e o necessário diálogo das fontes
- 13** Federalismo
- 14** Separação de Poderes – Vício de Iniciativa
- 15** Observatório do Judiciário
- 16** Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor
- 17** Pena Mínima
- 18** Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica
- 19** Estatuto dos Povos Indígenas
- 20** Reforma Política e Direito Eleitoral
- 21** Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores
- 22** Análise da nova Lei de Falências
- 23** Os novos procedimentos penais
- 24** O Papel da Vítima no Processo Penal
- 25** Medidas Assecuratórias no Processo Penal
- 26** ECA: apuração do ato infracional atribuído a adolescentes
- 27** Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo
- 28** Junta Comercial
- 29** Desconsideração da Personalidade Jurídica
- 30** Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo
- 31** Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade

**Acesse o Portal do Projeto Pensando
o Direito para ler as publicações e
participar dos debates.**

- 32** Análise das justificativas para a produção de normas penais
- 33** Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal
- 34** Improbidade Administrativa
- 35** Medidas de Segurança
- 36** Propriedade intelectual e conhecimentos tradicionais
- 37** Dano moral no Brasil
- 38** O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público
- 39** Regime Jurídico dos bens da União
- 40** Repercussão Geral e o Sistema Brasileiro de Precedentes
- 41** Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil
- 42** Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas
- 43** Bancos de perfis genéticos para fins de persecução criminal
- 44** Prisão: para quê e para quem?
- 45** Internalização das normas do MERCOSUL
- 46** Regime Jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária
- 47** Crime de cartel e a reparação de danos no poder judiciário brasileiro
- 48** Registros públicos e recuperação de terras públicas
- 49** Mecanismos jurídicos para a modernização e transparéncia da gestão pública
- 50** O papel da pesquisa na política legislativa
- 51** Dar à Luz na Sombra
- 52** Violência contra a mulher e as práticas institucionais
- 53** A tributação das organizações da sociedade civil
- 54** Excesso de prisão provisória no Brasil
- 55** Panaceia universal ou remédio constitucional? *Habeas Corpus* nos Tribunais Superiores



pensando.mj.gov.br

Colaboração:



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério da
Justiça

