

Questões emergentes à aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios: notas e o caso de Santo André-SP¹

Fernando Guilherme Bruno Filho e Rosana Denaldi

Resumo

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

Palavras chaves: *Planejamento Urbano, Direito Urbanístico, Plano Diretor, Política Urbana*

1. Introdução

Cerca de 80 % da população brasileira mora em áreas urbanas. O crescimento da população foi acompanhado do agravamento dos problemas urbanos e ambientais assim como das desigualdades sócio-espaciais.

Um exemplo da desigualdade urbana é o crescimento do déficit habitacional e da população que habita favelas. Estima-se um déficit quantitativo de 7,2 milhões de habitações, sendo que 5,5 milhões em áreas urbanas.² A totalidade das grandes cidades brasileiras (com mais de quinhentos mil habitantes) apresenta favelas, assim como cerca de 80% das cidades com população entre cem e quinhentos mil habitantes. Em 1980, o IBGE computava 480.595 domicílios em favelas, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; já em 1991 esse número saltou para 1,14 milhões de domicílios (3,28% do total), atingindo, em 2000, 1,6 milhões de domicílios (3,7 % do total).

A favela (assentamento precário), assim como loteamentos clandestinos e cortiços, é alternativa encontrada pela população excluída do mercado imobiliário legal. Esta população é levada a ocupar as áreas desprezadas por este mercado ou onde a construção é vedada, como áreas lindeiras a rios e córregos, reservas de loteamentos para uso institucional ou área verde, ou ainda de grande importância ambiental, como as APRMs (Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais), florestas e mangues.³ A ocupação destas áreas, além de colocar em

¹ Os dados e Quadros foram produzidos pela arquiteta Dânia Brajato, do Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos da Prefeitura de Santo André .

² BRASIL- Ministério das Cidades (2004)

³ MARICATO (2001) aponta que a ‘favelização’ das cidades está relacionada com as características excludentes do mercado imobiliário formal e com a ‘urbanização desigual’ da metrópole, relacionada com as

risco a integridade física dos moradores, causa danos ambientais e compromete a qualidade de vida na cidade como um todo.

Enquanto rareiam áreas disponíveis para produção de habitação social, construção de equipamentos e oferta de serviços públicos, persistem na maioria das cidades áreas vazias e subutilizadas. A grande maioria das cidades brasileiras apresenta em seu perímetro urbano⁴ espaços vazios, contíguos ou não, e que não cumprem função social, ainda que ambiental (mata nativa, p. ex.) ou econômica (agricultura urbana, p. ex.), por vezes em percentuais elevadíssimos em relação ao solo urbano verdadeiramente edificado. A maioria destes “vazios urbanos” - glebas, mas também lotes de grandes dimensões - é reserva especulativa, e seus proprietários aguardam a consolidação ou melhoria da infra-estrutura urbana ao seu redor e, conseqüentemente, a valorização imobiliária.

O adensamento deste perímetro urbano, quando disponível a infra-estrutura necessária, é mecanismo estratégico para a recuperação da qualidade de vida da cidade, vez que articula a política habitacional, urbana e ambiental. Para impedir a continuação do processo de degradação ambiental faz-se necessário ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado imobiliário legal, refreando a pressão de ocupação sobre áreas sensíveis. E esse objetivo só se torna palpável com a ampliação da oferta de moradias, relacionada, por sua vez, com a ampliação do acesso à terra urbana servida por infra-estrutura e serviços. Assim, mostra-se fundamental o estabelecimento de uma política urbana e fundiária que amplie a oferta de terra urbanizada, garantindo o uso social do espaço urbano e combatendo a especulação imobiliária, assim como a implementação de instrumentos urbanísticos para regular o mercado e promover a moradia social.

No discurso oficial, muito se fala na articulação da política urbana com a habitacional. Os governos municipais também anunciam maior articulação das políticas de habitação e urbana. E, embora só recentemente o Estatuto da Cidade tenha sido aprovado, muito pouco se avançou nesta direção.

Mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/2001), muitos municípios aplicavam instrumentos que apontavam para a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários, dos quais se destacam o zoneamento inclusivo (através das Zonas Especiais de Interesse Social,

características históricas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, identificadas como ‘desenvolvimento desigual e combinado’. O Estado assistiu ao espantoso crescimento da ‘cidade oculta’ sem intervir com uma política habitacional que atendesse a população excluída. Fez-se presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria. O crescimento das favelas é, portanto, resultado também da ausência e convivência do Estado.

⁴ Por “perímetro urbano” entendemos aqui não aquele definido na legislação municipal, mas sim o que efetivamente seja objeto de ocupação já consolidada ou em avançado estágio de implementação. Em outras palavras, aquele que definitivamente deixou de ser objeto de produção rural e se colocou no mercado imobiliário, ainda que num estágio de disponibilização.

flexibilizando parâmetros urbanísticos e edílios) e a Concessão de Direito Real de Uso (instituída pelo decreto-lei 271/67, numa apropriação do direito de superfície voltada prioritariamente às transações entre particulares, mas incorporada pelas políticas públicas municipais como forma de reconhecer a posse em áreas ocupadas por população de baixa renda). Assim, desde o início da década de 1980, alguns municípios criaram padrões urbanísticos especiais de parcelamento, assim como modelos participativos de gestão. No entanto, o aprimoramento deste referencial de regulamentação urbanística não foi acompanhado pela instituição de outros mecanismos e instrumentos que efetivamente interferissem no mercado de terras, para ampliar sua oferta e conter sua valorização. Ou seja, conseguiu-se estabelecer um arcabouço jurídico-institucional mínimo que apontava para consolidar e regularizar a cidade ilegal, mas não para alterar a lógica de sua formação.

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

O artigo 50 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabeleceu prazo até 10 de outubro de 2006 para os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores.⁵ Muitos destes planos prevêem a aplicação do PEUC, no entanto a grande maioria dos municípios não vêm ainda implementando o instrumento. O Município de Santo André aprovou seu Plano Diretor em 2004 e iniciou a notificação de áreas vazias e subutilizadas em 2006 e embora a experiência seja ainda recente, já contém elementos para reflexão, objetivando contribuir com o debate sobre a aplicação e aprimoramento do instrumento.

2. O Estatuto da Cidade e o PEUC

O princípio da função social da propriedade está inscrito há muito tempo no sistema jurídico brasileiro, pelo menos desde a Constituição de 1934. No entanto, foi (e é) bem mais lenta, em termos históricos, o incremento de práticas e instrumentos que o tornem verdadeiramente exigível em sua essência; qual seja, a de, sem eliminar a propriedade individual, direcionar seu exercício a fim de que produza benefícios ao conjunto da sociedade.

⁵ De acordo com o Ministério das Cidades até final de outubro de 2006, do universo de 1682 municípios com população acima de 20 mil habitantes, sobre os quais recai a obrigatoriedade de elaborar ou revisar o Plano Diretor, 958 municípios, que representam cerca de 58% deste total, aprovaram ou encaminharam para Câmara seus Planos Diretores. Cerca de 660 municípios, 38% destes municípios estão elaborando seus planos e 3,7% não tomaram providências.

No que tange á propriedade imóvel urbana, já desde a década de 60 se apontava o quanto seu uso (ou, ao que nos interessa, seu não-uso) abusivo conduzia inexoravelmente a uma degradação urbana e ambiental da vida das cidades. Porém, apenas em 1983 o Executivo federal enviou ao Congresso a primeira proposta consolidada de lei nacional acerca da política urbana, a qual lá recebeu o numero de ordem 775/83, constituindo um marco fundamental, posto que estabelecia princípios e um rol de instrumentos definitivamente incorporados na pauta da reforma urbana, entre eles o parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Seu conteúdo, porém, denotava atribuições excessivamente centralizadas na União, em detrimento da autonomia municipal, e sua tramitação, lenta, acabou atropelada pelo advento do Congresso Constituinte, em 1986.

Por força destes precedentes, e sob o signo da emenda popular da reforma urbana, a Constituição Federal de 1988, a par de repetir a exigibilidade do cumprimento da função social da propriedade, delineou no artigo 182 as regras pertinentes ao exercício da propriedade imóvel urbana , com seus condicionantes:

“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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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 aprovada 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.*

Mais que ordenar o espaço urbano (o que aliás, o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, já determina), o artigo 182 determina que cabe ao município promover seu desenvolvimento, sua transformação, posto que, por força dos fenômenos das décadas anteriores, a expansão urbana, de regra, se dera e no presente ainda se dá de forma contrária à concretização dos direitos fundamentais

de seus cidadãos e à preservação ambiental. O plano diretor exsurge como instrumento básico dessa reconversão, ainda que a política urbana local deva se adequar à normas gerais que se estabeleceriam posteriormente, mediante lei de competência da União.

Por outro lado, e a par do plano diretor (o que não fora reivindicado no bojo da emenda popular), o único instrumento⁶ alçado à condição de regra constitucional, dentre aqueles debatidos ao longo dos anos anteriores, incorporados pelo PL 775 e apontados na emenda popular, foi o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Isso não significa que cumprir a função social da propriedade imóvel urbana signifique simplesmente parcelar, edificar ou dar-lhe um uso, mas sim que a subutilização (em sentido amplo) constitui a mais grave ofensa ao princípio, um abuso ao direito de propriedade com as mais profundas conseqüências para o desenvolvimento urbano, capaz mesmo de por a perder qualquer estratégia local de concretização da função social da cidade. Mesmo assim, sua aplicabilidade ficou limitada também à edição de legislação posterior, de competência da União, a qual deveria dar-lhe os parâmetros de concretização.

Tanto a lei nacional destinada a veicular normas gerais de política urbana, quanto a lei federal destinada a dar eficácia plena ao instrumento do parcelamento, edificação e uso compulsórios só vigoram a partir da edição da Lei 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”. Porém, desde a promulgação da Constituição Federal, não faltou quem, como Carlos Ari Sundfeld⁷, defendesse que o instrumento poderia ser adotado de imediato pelos municípios, via planos diretores; de outro lado, vários municípios⁸ passaram a inserir em seus respectivos planos diretores (quando das respectivas aprovações ou revisões) a possibilidade de exigência do PEUC, mas não avançaram no sentido de implementá-lo verdadeiramente, permanecendo as regras locais em compasso de espera, aguardando a edição da lei federal.

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

Aparentemente, e por uma interpretação unicamente gramatical, a adoção do PEUC representaria uma “faculdade”, cabendo a cada município, no âmbito de seu plano diretor e respectiva legislação urbanística, exercer uma opção, com total liberdade para fazê-lo ou não. Porém, não é esta a interpretação correta, sob pena de amesquinhar o princípio da função social da propriedade.

⁶ Evidentemente, não nos esquecemos da usucapião urbana, disposta no artigo 183 da CF, ainda que ela não se relacione diretamente à noção de instrumento de política pública, mas sim a um direito subjetivo.

⁷ *Desapropriação*, p. 38

⁸ Dentre outros, Natal, João Pessoa, São José dos Campos, Angra dos Reis.

Com efeito, dar ao imóvel urbano uma função social é condição de legitimidade da propriedade. Por outro lado, este imóvel deve conter um uso que “atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor” (conforme o § 2º do artigo 182 da CF). Ora, como toda competência constitucional, o exercício da autonomia municipal se expressa através de um poder-dever, significando que, dado um poder, ele obrigatoriamente deve ser exercido, quando necessário, em especial se relacionado à concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, se presentes as condições objetivas – vale dizer, efeitos perniciosos decorrentes do não-uso, como a falta de oferta de terrenos no mercado, ou sua excessiva valorização, tornando dificultoso o acesso da população de mais baixa renda – deve o município inserir em sua respectiva legislação local (*in casu*, o plano diretor e, eventualmente, em lei específica dele decorrente) o instrumento apto a reverter esta situação, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Tal faculdade, portanto, implica apenas em definir elementos específicos de cada município, buscando modular o uso do instrumento a fim de que ele atinja seu propósito, e não negá-lo. Clóvis Beznos⁹ nos dá peculiar exemplo, quando aponta as singularidades das cidades de veraneio, onde parte considerável dos imóveis estão vazios fora de temporada, e nem por isso se configuram como não-utilizados. O mesmo pode-se apontar como relação a imóveis não-edificados, mas que detém relevância ambiental, histórica ou paisagística.

Como já apontado anteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) cumpre duas funções primordiais. A primeira, de funcionar como norma geral de direito urbanístico, estabelecendo as bases da política urbana, a serem estabelecidas pelos municípios, no âmbito de sua autonomia. A outra, de lei federal, franqueando o uso do instrumento denominado Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios- PEUC, na implementação desta política. Porém, da promulgação da Constituição Federal até a aprovação do Estatuto, muito tempo transcorreu, e o crescimento predatório das cidades (em dimensões e em desigualdade) não arrefeceu.

A configuração final do UPEC, no Estatuto da Cidade, ficou assim::

“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.

§ 1º- Considera-se subutilizado o imóvel:

- I- cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;*
- II- (vetado).*

⁹

Desenvolvimento urbano

§ 2º - O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação se averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º-A notificação 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 edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 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.

§ 5º- Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.”

Como se depreende, em essência, o Estatuto da Cidade, em seus artigos 5º e 6º, cuida de estabelecer prazos, condições e garantias para que o Município exija o cumprimento da função social daqueles imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. E o faz de maneira econômica, como convém a uma norma geral, uniformizando aquilo que comum às administrações locais, mas deixando para a legislação municipal (plano diretor à frente) a tarefa de definir concretamente as situações de cabimento. Assim, se a definição de não-edificado é meramente gramatical (terreno sem qualquer construção), a condição de subutilizado será estabelecido (e obrigatoriamente o deverá) a partir de critérios locais, os quais, inclusive, podem variar para cada região do perímetro urbano de cada município. Por outro lado, a não-utilização¹⁰ fica a inteiro critério da legislação municipal, dentro de certa margem de razoabilidade.

Por força de veto presidencial, mantido pelo congresso, exclui-se a incidência do instrumento sobre imóveis que estivessem edificados, porém “em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental” (inciso II do artigo 5º). Esta configuração terá efeitos quando de sua aplicação, ao se balizar a situação do imóvel a partir do licenciamento outorgado, como veremos no paradigma de Santo André.

¹⁰ Anote-se a posição de Victor Carvalho Pinto (*Estatuto da Cidade Comentado*, p. 132 e ss.) no sentido de que, na verdade, a “não-utilização” seria gênero, do qual “não-parcelamento” e “não-edificação” seriam espécies. Apenas estas duas últimas situações, portanto, seriam passíveis de regulação pelos municípios.

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

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

Como apontamos anteriormente, a ocorrência dos “vazios urbanos” dá-se, de regra, com ânimo de garantir lucros imobiliários. Porém, há exceções, com a impossibilidade momentânea e escusável de aportar ou captar capital suficiente ao aproveitamento do imóvel. Buscando modular tais situações, e ao mesmo tempo, permitir que o poder público acesse terrenos aptos a empreendimentos de interesse social, o que só lhe seria franqueado através da desapropriação, o Estatuto introduziu a figura do consórcio imobiliário, assim definido:

“Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º- Considera-se consórcio imobiliário 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.

§ 2º- O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.”

Por fim, e reforçando a idéia de estabelecimento do PEUC como dever, e não faculdade em sentido estrito, o artigo 42, inciso I, do Estatuto, determina que, do conteúdo mínimo do plano diretor deva constar “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização”. Mais uma vez, portanto, se aponta para a adoção racional e razoável do instituto, a partir de um diagnóstico seguro acerca das peculiaridades do processo de

urbanização de cada município, ao determinar que a exigibilidade do PEUC se configure apenas quando disponível a infra-estrutura apta a abrigar o adensamento construtivo.

3. PEUC: O caso de Santo André

O PEUC foi instituído no município de Santo André por força do Plano Diretor Participativo (Lei 8.696 de 17 de Dezembro de 2.004) o qual estabeleceu os princípios fundamentais, objetivos e instrumentos da política urbana que se pautam na função social da cidade e da propriedade, na sustentabilidade e na gestão democrática e participativa.

O Plano Diretor divide o território do município em duas Macrozonas: a *Urbana*, correspondendo à porção urbanizada do território, e a de *Proteção Ambiental*, correspondendo às áreas de proteção e recuperação de mananciais (APRM). A Macrozona Urbana, por sua subdivide-se em quatro zonas: *Reestruturação Urbana*, de *Qualificação Urbana*, de *Recuperação Urbana* e a *Zona Exclusivamente Industrial*.

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

A *Zona de Reestruturação Urbana* corresponde ao eixo da Avenida dos Estados, Rio Tamandatei e a antiga Estradas de Ferro Santos Jundiaí (ainda operando transporte de cargas e passageiros) e quadras lindeiras, cortando a Macrozona Urbana no sentido NO-SE. Caracteriza-se pela presença de grande áreas, parte considerável delas subutilizadas, não-utilizadas e mesmo não edificadas, uso misto e carência de equipamentos públicos. Os objetivos desta zona são os de reconverter e implantar novos usos e atividades, inclusive o habitacional, requalificar a paisagem e estabelecer um controle ambiental eficiente.

A *Zona Exclusivamente Industrial* corresponde a área ocupada pelo Pólo Petroquímico, no limite leste da Macrozona Urbana, e seus objetivos são os de manter e ampliar as atividades industriais e permitir o monitoramento e controle ambiental.

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

De acordo com o Plano Diretor; o objetivo da PEUC é a promoção do desenvolvimento urbano e do aproveitamento adequado dos imóveis do município e melhora da oferta e redução do preço de lotes e imóveis.

Assim, ao tratar dos instrumentos da política urbana, o plano diretor do município estabelece em seu artigo 116:

“Art. 116 - São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana.”

Dado o processo de ocupação do município, que acabou aportando, na Macrozona Urbana, todos os itens de infra-estrutura, com um sistema viário praticamente completo e asfaltado, redes de água, esgoto e drenagem superficial e profunda, foi sobre este perímetro como um todo que se definiu a aplicação do PEUC.

O Plano Diretor define como “solo urbano não edificado” aqueles terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados nas Macrozona Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado for igual a zero; como “solo urbano subutilizado” os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana e com o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam - CA mínimo de 0.20 para as Zonas de Qualificação e de Recuperação Urbana e de 0.40 para a Zona de Reestruturação Urbana. Por fim, estabeleceu como “solo urbano não-utilizado” todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.

Repetindo a fórmula do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor determina o prazo de um ano, a partir da notificação, para que o proprietário apresente um projeto de edificação, e de dois anos, a partir da aprovação daquele projeto, para iniciar as obras respectivas. Também admite, no caso dos empreendimentos de grande porte, a execução por etapas.

O Plano Diretor estabelece ainda que ficam excluídos desta obrigação os terrenos (i) utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades, (ii) que exerçam função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente, (iii) de interesse do patrimônio cultural ou ambiental, (iv) ocupados por clubes ou associações de classe, e por fim, (v) de propriedade de cooperativas habitacionais.

O decreto n.º 15.379, de 16 de maio de 2006, regulamentou os artigos 116 e 117 do Plano Diretor, identificando hipóteses de atividades econômicas que não necessitam de edificação (p. ex. dutos, linhas de transmissão, atividades acessórias como estacionamentos, etc.) e os critérios para a identificação de áreas de interesse ambiental que seriam excluídos da notificação, além de outros procedimentos necessários à tornar exigível a obrigação de parcelar ou edificar os imóveis abrangidos pelo instrumento.

3.1 Procedimento de identificação e notificação dos proprietários

A primeira etapa consistiu na elaboração de listagem de imóveis situados na Macrozona Urbana, que se enquadravam nos critérios estabelecidos no Artigo 116 da Lei n.º 8.696/2004, combinada com a regulamentação dada pelo Decreto 15.379¹¹.

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

O levantamento apontou que no município existem 885 lotes (ou glebas) maiores que 1000m² resultando em 11.065.158,18 m². Foram excluídos 190 lotes que somam 3.846.315,43 m² que correspondem a 34,78% deste total por se enquadrarem como áreas não notificáveis de acordo com o referido Plano Diretor, resultando num universo de 695 lotes notificáveis que correspondem a 7.216.842,75 m².

quadro 1

lotes com área superior a 1.000 m ² e não edificados ou subutilizados, de acordo com os parâmetros do PD, localizados na Macrozona Urbana	885 lotes	11.065.158,18 m ²	100,00%
lotes EXCLUÍDOS do parcelamento ou edificação compulsórios*	190 lotes	3.848.315,43 m ²	34,78%
lotes PASSÍVEIS de parcelamento ou edificação compulsórios	695 lotes	7.216.842,75 m ²	65,22%

Fonte: DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS URBANOS - DDP
outubro de 2006

quadro 2

¹¹ Como de depreende, a aplicação se dá, inicialmente, pelos imóveis não-edificados e subutilizados, postergando a exigibilidade em relação àqueles não-utilizados, em relação aos quais há necessidade de outros elementos, em especial a formação de bancos de dados próprios, diligências, importação de informações de concessionárias de serviços públicos, etc.

*** LOTES EXCLUÍDOS DO PARCELAMENTO OU EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS**

imóveis ocupados por clubes ou associações de classe	8 lotes	226.130,00 m ²	2,04%
imóveis de propriedade de cooperativas habitacionais	6 lotes	389.466,43 m ²	3,52%
imóveis totalmente ocupados por atividades econômicas que não utilizam edificações	131 lotes	1.059.165,00 m ²	9,57%
imóveis ocupados por núcleos de favelas ou loteamentos irregulares, gravados como "ZEIS A" pelo PD	45 lotes	2.173.554,00 m ²	19,64%
TOTAL	190 lotes	3.848.315,43 m²	34,78%

Fonte: DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS URBANOS - DDP
outubro de 2006

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

A par destas providências, e considerando que a análise sistemática do artigo 5º do Estatuto da Cidade não exige o licenciamento como critério de aferir a não-edificação (o que comentamos anteriormente) optou-se por vistoriar e identificar em campo as situações de subutilização e utilização de grande parte dos lotes.

Como exposto acima, as características das áreas notificáveis se diferenciam de uma zona para outra. Assim, a Zona de *Qualificação Urbana* concentra um número maior de vazios, porém em sua maioria com área menor que 5 mil m². Por outro lado, nas zonas de *Recuperação Urbana* e de *Reestruturação Urbana* (esta com quase 50% do total de área não-edificada) se concentram a maioria dos grandes vazios urbanos (áreas com mais de 20 mil m²). Cabe ressaltar que apenas 31 lotes notificáveis, 4,46% do total, correspondem a 57% do volume de áreas subutilizadas ou não edificadas.

Quadro 3

LOTES NOTIFICÁVEIS - ÁREA MÉDIA

ZONA	área média dos lotes notificáveis	quantidade de lotes notificáveis	área total dos lotes notificáveis
QUALIFICAÇÃO URBANA	3.709,38 m ²	432 lotes	1.602.453,43 m ²
REESTRUTURAÇÃO URBANA	18.807,28 m ²	176 lotes	3.310.081,54 m ²
RECUPERAÇÃO URBANA	26.486,30 m ²	87 lotes	2.304.307,78 m ²
TOTAL		695 lotes	7.216.842,75 m²

Fonte: DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS URBANOS - DDP

Quadro 4**LOTES NOTIFICÁVEIS - CLASSIFICAÇÃO EM FUNÇÃO DA ÁREA**

	LOTES		ÁREA CORRESPONDENTE	
	quantidade	%	m ²	%
lotes com área entre 1.000m ² e 5.000m ²	495 lotes	71,22%	962.633,18 m ²	13,34%
lotes com área entre 5.001m ² e 20.000m ²	145 lotes	20,86%	1.373.563,08 m ²	19,03%
lotes com área entre 20.001m ² e 50.000m ²	24 lotes	3,45%	779.481,85 m ²	10,80%
lotes com área superior a 50.000m ²	31 lotes	4,46%	4.101.164,64 m ²	56,83%
TOTAL	695 lotes	100,00%	7.216.842,75 m²	100,00%

Fonte: DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS URBANOS - DDP
outubro de 2006

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

Definiu-se assim três etapas de notificações, sendo que todas as áreas devem ser notificadas até 2015, período que coincide com a revisão do Plano Diretor, 10 anos após sua aprovação- momento, portanto, em que a eficácia do instrumento será obrigatoriamente objeto de análise do conjunto da sociedade local.

Na primeira etapa devem ser notificados 61% dos vazios até 2008. Os quadros 5 e 6 apresentam o critério e escalonamento adotado.

Quadro 5**LOTES NOTIFICÁVEIS****CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO POR ETAPA DE NOTIFICAÇÃO**

ETAPAS	ZONA	LOTES		ÁREA CORRESPONDENTE	
		n.º	%	m ²	%
1ª ETAPA ATÉ 2008	ZQU lotes com área > 5.000m ² e CA entre 0 e 0.10	56	56,57%	795.770,00	18,06%
	ZREU lotes com área > 20.000m ² e CA entre 0 e 0.10	17	17,17%	1.520.014,64	34,49%
	ZRU lotes com área > 10.000m ² e CA entre 0 e 0.10	26	26,26%	2.091.330,78	47,45%
	TOTAL	99	100,00%	4.407.115,42	100,00%
2ª ETAPA ATÉ 2010	ZQU lotes com área > 5.000m ² e CA entre 0.11 e 0.20	14	14,14%	136.814,10	7,55%
	ZREU lotes com área > 5.000m ² e CA entre 0.11 e 0.40	71	71,72%	1.568.427,20	86,50%

	ZRU lotes com área > 5.000m ² e CA entre 0.11 e 0.20	14	14,14%	107.868,00	5,95%
	TOTAL	99	100,00%	1.813.109,30	100,00%
3ª ETAPA ATÉ 2015	ZQU lotes com área ≤ 5.000m ² e CA entre 0 e 0.20	362	72,84%	669.869,33	67,21%
	ZREU lotes com área ≤ 5.000m ² e CA entre 0 e 0.40	88	17,71%	221.639,70	22,24%
	ZRU lotes com área ≤ 5.000m ² e CA entre 0 e 0.20	47	9,46%	105.109,00	10,55%
	TOTAL	497	100,00%	996.618,03	100,00%
TOTAL GERAL		695	lotes	7.216.842,75	m²

ZQU - zona de qualificação urbana
ZREU - zona de reestruturação urbana
ZRU - zona de recuperação urbana

Fonte: DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS URBANOS - DDP
outubro de 2006

Quadro 6

RESUMO DAS ETAPAS DE NOTIFICAÇÃO

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

Fonte: DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS URBANOS - DDP
outubro de 2006

Até outubro de 2006, a Prefeitura já havia notificado cerca de 50% dos imóveis enquadrados na primeira etapa.

4. Recomendações e pontos para reflexão

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

O instrumento vem apenas recentemente sendo incorporado aos Planos Diretores e sua aplicação requer acompanhamento e avaliação permanentes. Assim, está-se adentrando em nova fase, de acompanhamento e ponderação sobre a legalidade das diferentes construções adotadas pelos municípios, face ao direito

de propriedade. Porém, algumas reflexões já afloram, pela própria análise sistemática da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

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

No entanto, os desequilíbrios na ocupação do solo urbano, em especial a consolidação dos grandes vazios foram resultado de décadas de processos econômicos e sociais perversos e da falta de políticas públicas e da aplicação de instrumentos jurídicos que fizessem cumprir a função social da terra. Portanto, as correções necessárias não se darão de imediato.

A utilização destes vazios depende também de fatores que não estão na governabilidade dos atores locais. A produção de habitação social para população de menor renda, por exemplo, depende de financiamento altamente subsidiado e em larga escala e portanto se relaciona à implantação e sucesso do Sistema Nacional de Habitação. A dinâmica dos investimentos do setor industrial e correlatos (logística e demais prestação de serviços industriais) se relacionam também com as condicionantes macroeconômicas, assim como em cada cidade e região há especificidades também no que tange à dinâmica imobiliária. Outros fatores como a falta de agilidade no licenciamento, problemas fundiários de ordem jurídica, dificuldades para a obtenção de financiamentos ou para aportar capital podem ser obstáculos a permitir que o adensamento pretendido daqueles vazios se dê com a velocidade desejada. Resta ao legislador local, a nosso ver, duas opções.

A primeira, mais temerária, é estabelecer prazos para cumprimento da obrigação maiores do que aqueles dados pelo artigo 6º do estatuto da Cidade (1 ano para apresentação de projeto e 2 anos para sua implementação, após aprovado). Diz-se temerária, pois posterga para o futuro efeitos que já poderiam ser percebidos tão logo o arcabouço legal exigível estivesse disponível.

Uma outra, e que parece mais coerente com um conceito jurídico de política pública, é construir, de forma transparente e estável, uma escala de notificações para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis tipificados no plano diretor. Tal escala deve guardar pertinência lógica com os diagnósticos que embasaram o próprio plano e com as estratégias por ele adotadas. Assim, pode-se iniciar exigindo a correção da conduta dos proprietários de imóveis de uma dada região da cidade (obviamente, dentre aquelas apontadas já no plano diretor, como determina o artigo 5º do Estatuto), daqueles que

possuam os imóveis com maiores dimensões, ou ainda onde os coeficientes de aproveitamento praticados estejam mais distantes do mínimo previsto no plano diretor. Tal escala deve contemplar todos os imóveis passíveis de notificação, divididos em grandes grupos de terrenos (ou edificações) que atendam aos mesmo quesitos, com respectivos períodos para que a notificação se processe, de forma a assegurar a isonomia.

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

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

Uma vez estabelecida a obrigação de parcelar ou edificar, ela deve se dar conforme os usos e coeficientes permitidos para a zona onde se situa o imóvel. Quando o plano diretor, ao mesmo tempo, estabelece um zoneamento restritivo (por exemplo, determinando como única opção a edificação de Habitação de Interesse Social para população com renda até 3 salários mínimos como no caso da ZEIS com HIS em Santo André), há o risco de, na medida em que combinadas as duas regras, se caracterize uma expressiva perda de conteúdo econômico do imóvel; ou, por outro lado, o cumprimento da obrigação pode significar um ônus excessivo, ainda do ponto de vista econômico, para o patrimônio do proprietário, dando margem a que este reivindique seja indenizado por assumir para si interesses sociais que devem ser providos pelo poder público com a colaboração do privado (o que na prática processual se costuma denominar “desapropriação indireta”). Portanto, ainda que ainda não haja vedações constitucionais ou legais à esta concomitância, e dadas as fragilidades com que ainda se apresenta o instituto, a razoabilidade impõe que se monitore o mercado imobiliário, de forma a aferir custos e lucratividade quando esta combinação - à primeira vista positiva, pois mais do que exigir o uso, o qualifica dentro de uma estratégia de demandas da cidade - se apresentar no caso concreto.

Um grande dificuldade ainda não superada no caso de Santo André está na definição e aferição da não-utilização em sentido estrito. Este parece ser um dos grandes desafios do legislador local e das administrações municipais, posto que se tratam de imóveis parcelados ou edificados mas não utilizado para as finalidades que atendam à sua função social. Neste universo, pode o plano diretor incluir desde grandes edificações, como indústrias e galpões, mas até mesmo unidades habitacionais verticalizadas. Um critério possível é a efetiva utilização, durante certo período, dos serviços públicos, como água, luz e coleta de lixo, a qual, combinada com vistorias periódicas, pode permitir inferir o abandono do

imóvel¹². Ainda assim, o mesmo imóvel pode trafegar em curtos períodos de tempo da utilização à não-utilização, como usualmente ocorre com unidades disponibilizadas no mercado de locação imobiliária. De qualquer forma, eventuais dificuldades na aferição não são, por si, impedimento à exigibilidade da utilização do imóvel.

5. Recomendações para aplicação do PEUC

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

a) *Adaptação as peculiaridades locais (cidade e região).*

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

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

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

¹² A Ley del Suelo espanhola, a qual contempla também a obrigatoriedade a edificação forçada, estabelece situações de demolição obrigatória de imóveis não-utilizados

dinâmica imobiliária da cidade, nada obsta a que ele seja notificado para a edificação ou a utilização destes imóveis;

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

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

- **a relevância ambiental**, dada a ocorrência de vegetação significativa, ou a impossibilidade de edificação por conta das condições do solo. Imóveis nestas condições, independente de suas dimensões e localização, devem ser excluídos da obrigação. Um eventual impasse, porém, se configura na situação de margens de córregos e topos de morro, desprovidos de vegetação mas classificados como APP (Áreas de Preservação Permanente), estabelecidas como *non-aedificandi* pela legislação federal, dada a impossibilidade de o proprietário cumprir a obrigação estabelecida pela legislação municipal. Como comentado, a hipótese de descumprimento da legislação urbanística e ambiental foi vetado pelo executivo (e o veto foi mantido pelo legislativo) enquanto possibilidade de caracterizar a subutilização. Resta ao município, apenas, buscar junto ao governo federal, que este exerça a atribuição que lhe é dada pelo artigo 18 do Código Florestal (lei federal 4771/65), qual seja, a de promover o reflorestamento de tais áreas, ainda que á revelia do proprietário;

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

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

d) *Coibir condutas que visam afastar a incidência da obrigação*

No limite de sua competência o plano diretor (ou a lei específica) deve buscar coibir condutas que claramente visam apenas afastar a incidência da obrigação. Entre elas está o desmembramento em poucos lotes, de forma a cada um deles se posicione abaixo do mínimo antes da notificação (o que se resolve facilmente e nos quadros da CF e da legislação federal, ao estabelecer a reserva e o concurso voluntário de áreas públicas mesmo para os desmembramentos), ou então o início de obras no prazo, mas seu prolongamento e não-conclusão de forma injustificada.

e) *Qualidades iminentes ao proprietário*: O imóvel de domínio da administração direta, autárquica e fundacional deve estar afetado a um uso, o que difere da

função social da propriedade. Se eventualmente, ao longo de um largo período de tempo, os governos que se sucedem permanecem inertes em dar-lhes uma destinação compatível, há outros instrumentos para impelir seu aproveitamento que não o PEUC (eventualmente a Ação Popular, ou mesmo a Ação Civil Pública). Na medida em que constituem patrimônio público, há de haver um horizonte, no planejamento administrativo, para a utilização dos imóveis. Não por caso, o Estatuto da Cidade estabelece como de cinco anos (art. 52, II) o prazo para que seja dada destinação aos imóveis adquiridos mediante a desapropriação-sanção, sob pena de impropriedade administrativa. Mas há diversas situações, pertinentes a proprietários privados (massa falida, espólio, associações comunitárias ou filantrópicas, dentre outros) onde o impulso político e social seja o de não aplicar o instituto. Porém, não há, quer na Constituição Federal, quer no Estatuto da Cidade, guardada para o estabelecimento de diferenciações. Eventualmente, é possível adiar o início dos prazos para cumprimento da obrigação.

f) *o consórcio imobiliário como opção do poder público.*

A celebração de contrato de consórcio imobiliário, quando assim pretendido pelo proprietário, é uma opção do poder público, o qual, porém, deve prever em seu planejamento financeiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e lei orçamentária) os recursos necessários, além de prover licitação pública quando houver mais de uma proposta adequada;

g) *definição e aferição da não-utilização em sentido estrito.*

Esta parece ser um dos grandes desafios do legislador local e das administrações municipais, posto que se tratam de imóveis parcelados ou edificados (portanto que se submeteram ao licenciamento urbanístico, ou, quando muito, de uma simples averiguação movida por servidor público) mas não utilizados para as finalidades que atendam à sua função social. Neste universo, pode o plano diretor incluir desde grandes edificações, como indústrias e galpões, mas até mesmo unidades habitacionais verticalizadas. Um critério possível é a efetiva utilização, durante certo período, dos serviços públicos, como água, luz e coleta de lixo, a qual, combinada com vistorias periódicas, pode permitir inferir o abandono do imóvel. Ainda assim, o mesmo imóvel pode trafegar em curtos períodos de tempo da utilização à não-utilização, como usualmente ocorre com unidades disponibilizadas no mercado de locação imobiliária. De qualquer forma, eventuais dificuldades na aferição não são, por si, impedimento à exigibilidade da utilização do imóvel.

Bibliografia

ALFONSO, Luciano Parejo. Derecho urbanístico: instituciones basicas. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.

BEZNOS, Clóvis. Desenvolvimento urbano. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 11:139-158, 1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos Midades N.01*. Brasília, DF, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002

BUENO, Vera Scarpinella. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords). *Estatuto da cidade- comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, p. 89-98, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO . *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília, 2006.

MARICATO, E. *Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996a.

_____. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil*. In: ARANTES O.; VAINER C.; MARICATO E. *A Cidade do pensamento único Desmanchando consensos*. São Paulo: Vozes, 2000.

_____. *Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 131-140, 2002.

SANTO ANDRE, Prefeitura Municipal de. *Plano Diretor Participativo*. Santo André: 2005.

SAULE JR., Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro- ordenamento constitucional da política urbana- aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, editor, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade –uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Editora RT, 1995.

