

**PROGRAMA
NACIONAL DE
CAPACITAÇÃO
DAS CIDADES**



**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

VOLUME 2

**PARCELAMENTO,
EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS (PEUC) E
IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO**

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Ministro de Estado

GILBERTO KASSAB

Secretário Executivo

ELTON SANTA FÉ ZACARIAS

Diretor de Desenvolvimento Institucional

CLÁUDIO JOSÉ TRINCHÃO SANTOS

Gerência de Capacitação

EGLAÍSA MICHELINE PONTES CUNHA

Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

LUIS OLIVEIRA RAMOS

Diretor do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano

YURI RAFAEL DELLA GIUSTINA

Gerência de Planejamento e Reabilitação Urbana

CAROLINA BAIMA CAVALCANTI

CLÉO ALVES PINTO DE OLIVEIRA

LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Equipe de elaboração do Caderno Técnico

ROSANA DENALDI

CLAUDIA VIRGINIA CABRAL DE SOUZA

DÂNIA BRAJATO

HENRIQUE BOTELHO FROTA

LIDIA FORGHIERI MENDES CORREA

Projeto gráfico

MARCELO VASCONCELOS ALVES JUNIOR

Ilustrações

GILBERTO TOMÉ

Revisão

FABIANE ALVES

**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

VOLUME 2

**PARCELAMENTO,
EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS (PEUC)
E IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO**

COLABORADORES DA OFICINA PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E IPTU PROGRESSIVO: REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO

(11 e 12 de dezembro de 2014, Santo André/SP)

Abel Dias Garcia – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Adelislene Marciano – Prefeitura Municipal de Itabira
Adu Limma – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Antonio Artur de Lima – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Belmiro dos Santos Rodrigues Neto – Prefeitura Municipal de Santo André
Camila Nastari – Prefeitura Municipal de São Paulo
Célio Nunes dos Santos – Prefeitura Municipal de Goiânia
Dorian Jorge F. de Andrade Cabral – Prefeitura Municipal de Mossoró
Eduardo Arteiro – Prefeitura Municipal de São Paulo
Eliane Suzy Bontemp Laperche – Prefeitura Municipal de Goiânia
Evercino Moura dos Santos Júnior – Prefeitura Municipal de Palmas
Fabiana Luz – Prefeitura Municipal de São Paulo
Fernando Guilherme Bruno Filho – Prefeitura Municipal de São Paulo
João Marciano – Prefeitura Municipal de Mossoró
José Carriço – Prefeitura Municipal de Santos
Teresa Torres – Prefeitura Municipal de Curitiba
Maria Helena Antunes de S. Camelo – Prefeitura Municipal de Goiânia
Maurício de Castro Gazola – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Nilcio Regueira Dias – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo
Reinaldo A. Caetano Bascchera – Prefeitura Municipal de Santo André
Renata Sioufi Fagundes dos Santos – Prefeitura Municipal de Santos
Rodolfo Vassoler da Silva – Prefeitura Municipal de Maringá
Sonia Tozo – Prefeitura Municipal de Maringá
Ygor Nicholas Monte de Azevedo – Prefeitura Municipal de Mossoró
Wagner Membribes Bossi – Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

©2015 Ministério das Cidades

É totalmente proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a prévia autorização do Ministério das Cidades

Dados internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

Denaldi, Rosana; Cavalcanti, Carolina Baima e Souza, Claudia Virginia Cabral de, Org.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação / Denaldi, Rosana; Souza, Claudia Virginia Cabral de; Brajato, Dânia; Frota, Henrique Botelho e Correa, Lidia Forghieri Mendes. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

2 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.

80p. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Universidade Federal do ABC.

ISBN: 978-85-7958-034-5

1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. 2. IPTU progressivo no tempo. 3. Estatuto da Cidade. 4. Função Social da Propriedade. 5. Imóveis Vazios. 6. Administração Pública. 7. Denaldi, Rosana, Organizadora. 8. Cavalcanti, Carolina Baima, Organizadora. 9. Souza, Claudia Virginia Cabral de, Organizadora.

APRESENTAÇÃO

Um dos grandes desafios das cidades é planejar seu crescimento com sustentabilidade para que as pessoas tenham suas necessidades básicas atendidas e possam viver com qualidade de vida. Para que possamos atingir esses objetivos, não basta ter recursos em abundância e bons projetos, mas, também, instrumentos modernos que ajudem na promoção do desenvolvimento urbano.

É fato que, com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, o Movimento pela Reforma Urbana conseguiu uma importante conquista. O Estatuto criou, aprimorou e forneceu as bases para que os municípios brasileiros tivessem à mão uma série de instrumentos para induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana, realizar a regularização fundiária e democratizar a gestão urbana.

Mas estudos realizados por vários grupos de pesquisa sobre a implementação dos Planos Diretores Participativos mostraram que os instrumentos, apesar de previstos em muitas leis municipais são, de fato, pouco regulamentados e aplicados. Exemplo disso é o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), praticamente ainda inexplorado pela grande maioria dos municípios.

Por outro lado, o PEUC, juntamente com o IPTU Progressivo e com a Outorga Onerosa do Direito de Construir - objeto do primeiro volume desta coleção -, integra um grupo de instrumentos urbanísticos que pode ser caracterizado como a base para que os municípios possam estruturar o planejamento urbano e ter elementos para a implementação de outras ferramentas do Estatuto da Cidade, de programas e de projetos de reabilitação urbana, habitacional e de preservação do patrimônio cultural considerando apenas algumas áreas básicas.

Trata-se, no entanto, de uma ferramenta complexa, pois sua aplicação exige várias etapas, mas ao mesmo tempo essencial para tornar viável o cumprimento da função social da propriedade, que é definida como um dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal.

Diante disso, a equipe técnica da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, que tem um papel fundamental dentro do Ministério das Cidades, coloca à disposição de gestores públicos, da comunidade técnica, dos conselhos e movimentos sociais, enfim, de toda a sociedade civil organizada, uma importante ferramenta para garantir o acesso à terra urbanizada, combater a especulação imobiliária, além de ordenar e controlar do uso do solo.

Gilberto Kassab
Ministro das Cidades

SUMÁRIO

- 7** **Introdução**

- 9** **Caracterização geral do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo**
 - a. Conceito
 - b. Antecedentes
 - c. Fundamentos e marcos legais

- 21** **Regulamentação do PEUC**
 - a. Como definir a área de incidência do PEUC
 - b. Como caracterizar os imóveis sujeitos ao PEUC: critérios
 - c. Imóveis passíveis de isenção
 - d. Prazos para cumprimento da obrigação
 - e. Sobre a notificação
 - f. Sobre a averbação
 - g. Sistema de participação e controle social
 - h. Arranjo institucional
 - i. Demais aspectos objeto de regulamentação municipal

- 37** **Implementação do PEUC**
 - a. Planejamento da aplicação
 - b. Notificação
 - c. Averbação
 - d. Monitoramento e controle
 - e. Capacitação das equipes envolvidas
 - f. Recomendações gerais sobre o PEUC

- 55** **Regulamentação e implementação do IPTU progressivo no tempo**
 - a. Regulamentação municipal
 - b. Aplicação
 - c. Recomendações gerais sobre o IPTU progressivo no tempo

- 63** **Interação do PEUC com outros instrumentos e programas**
 - a. Consórcio imobiliário
 - b. ZEIS
 - c. Instituto do abandono
 - d. Programas de valorização do patrimônio cultural
 - e. Projetos urbanísticos e ambientais

- 71** **Tira-dúvidas**

- 77** **Referências**



第
116

INTRODUÇÃO

Este Caderno Técnico trata do “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios” (PEUC) e do “IPTU progressivo no tempo”, instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal de 1988 regulamentados pelo Estatuto da Cidade - EC (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

O PEUC e os instrumentos que lhe sucedem - o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública - tem como finalidade fazer cumprir a função social da propriedade urbana, submetendo-a ao interesse coletivo. Atendem à diretriz geral da política urbana nacional definida pelo Estatuto da Cidade: 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 (Art. 2º, inciso VI, alínea e).

As cidades brasileiras trazem as marcas de um processo de urbanização predatório e excludente, que resulta em grande desigualdade urbana: nas áreas mais centrais e bem dotadas de infraestrutura, onde o preço da terra é elevado, é comum encontrar imóveis vazios ou subutilizados, retidos especulativamente, à espera de uma (ainda maior) valorização, enquanto a cidade se expande e a periferia se adensa.

O instrumento do PEUC e seus sucedâneos legais têm como objetivo intervir nesse processo perverso, coibindo-o e penalizando o não cumprimento da função social. Assim, a aplicação desses instrumentos articula-se à lógica de produção de cidades socialmente mais justas e ambientalmente menos predatórias, visando a ampliar as oportunidades de acesso à terra urbanizada, otimizar a infraestrutura instalada e evitar o espraiamento das cidades em direção às áreas rurais e às ambientalmente frágeis ou de risco. Dessa forma, o instrumento contribui com o ordenamento territorial, induzindo o crescimento ou o adensamento de regiões ou setores urbanos mais adequados.

A despeito da importância do instrumento e de sua previsão em parte significativa dos novos planos diretores, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação do PEUC nos municípios brasileiros. Levantamentos realizados para produção de estudo no âmbito do Projeto Pensando o Direito¹ do Ministério da Justiça indicam que até o início do ano de 2014, apenas oito municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes aplicaram ou estavam aplicando o instrumento².

1 Ver Denaldi *et al* (2015).

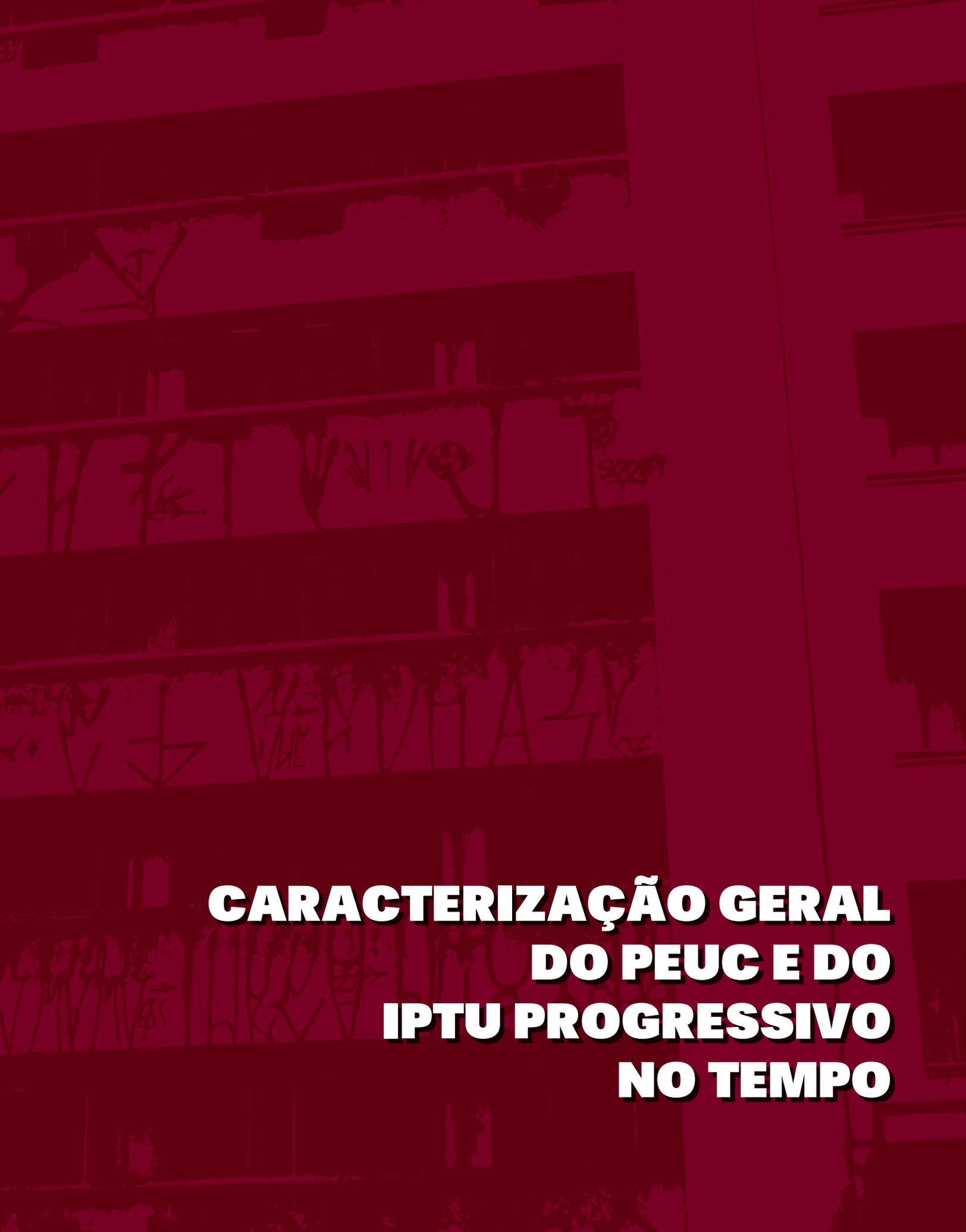
2 O referido estudo levantou informações sobre 110 municípios com população superior a 100 mil habitantes, entre aqueles que declararam possuir lei específica de PEUC ao IBGE (IBGE/MUNIC, 2012) e as capitais dos estados brasileiros, e identificou que apenas 25 dos 110 municípios (23% do total) regulamentaram o instrumento de forma a torná-lo aplicável. Desses, constatou-se que apenas oito municípios estavam aplicando ou aplicaram o PEUC em algum período. São eles: Curitiba/PR, Palmas/TO, Goiânia/GO, São Paulo/SP, 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 (DENALDI *et al*, 2015).



Além desse número ser pequeno, as iniciativas são bastante recentes. Na maioria dos casos, o tempo de maturação da experiência é insuficiente para uma avaliação de resultados. Ademais, o número muito reduzido de estudos acadêmicos dedicados à matéria dificulta a avaliação e a produção de recomendações quanto à utilização do instrumento.

Este Caderno Técnico busca sintetizar o conhecimento acumulado até o presente momento, com intuito de esclarecer sobre a importância do instrumento para o desenvolvimento de cidades mais justas e inclusivas. A publicação pretende fornecer subsídios que contribuam para que os municípios definam e aprimorem a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

O Caderno está estruturado em cinco partes. A primeira trata da caracterização geral dos instrumentos, contendo os conceitos, antecedentes e fundamentos e marcos legais do PEUC e do IPTU progressivo no tempo. A segunda parte aborda a regulamentação e implementação do PEUC, enquanto a terceira faz o mesmo com relação ao IPTU progressivo no tempo. A quarta parte aborda a interação do PEUC com outros instrumentos e programas. Por fim, a quinta, e última parte, constitui-se em uma seção de tira-dúvidas, que objetiva destacar algumas das principais questões que envolvem a aplicação desses instrumentos.



**CARACTERIZAÇÃO GERAL
DO PEUC E DO
IPTU PROGRESSIVO
NO TEMPO**



CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PEUC E DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

a. Conceito

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a Desapropriação-Sanção são três instrumentos previstos no Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (Art. 182), regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Os três instrumentos aplicam-se sucessivamente.

A proposição dessa série de instrumentos pela Lei Federal sustenta-se no princípio da função social da propriedade urbana, que relativiza o direito de propriedade e submete o interesse particular do proprietário à ordem pública e ao interesse da coletividade.

A gestão do PEUC (e sucedâneos) compete aos municípios, cujos planos diretores devem delimitar as áreas urbanas onde o instrumento será aplicado, visando a induzir o adequado aproveitamento da propriedade imobiliária urbana. À Lei Municipal específica, caberá fixar as condições e prazos para implementação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar.

Vale ressaltar que um imóvel urbano cumpre sua função social quando atende aos parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizado, abrangendo usos e atividades definidos na legislação municipal. Ou ainda, quando a não utilização tiver como objetivo a preservação de áreas ambientalmente sensíveis.





O primeiro instrumento – o PEUC – impõe a obrigação de que o imóvel seja parcelado, edificado ou utilizado. Uma vez notificados os proprietários dos imóveis definidos, não sendo cumprida a obrigação determinada, o imóvel fica sujeito à aplicação do instrumento seguinte – o IPTU progressivo no tempo; a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada ano a ano, por cinco anos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der uma função social ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção, isto é, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e critérios diferenciados de avaliação em relação à “justa e prévia indenização em dinheiro”.

b. Antecedentes

Anteriormente à introdução do PEUC na legislação brasileira, em meados do século XX, instrumentos semelhantes foram introduzidos no urbanismo europeu, em países como Itália, França, Alemanha e Espanha.

A legislação italiana de 1942 obrigava os proprietários a construir dentro de um prazo definido pela prefeitura sob pena de desapropriação do imóvel; na França, a edificação compulsória data da década de 50; na Alemanha, a partir de 1960, foi adotado um mecanismo que exigia que os proprietários de terrenos qualificados como edificáveis construíssem dentro do período de três anos, sob pena de ser garantido ao poder público municipal o direito de compra especial do imóvel.

Entretanto, dessas experiências, a que mais influenciou a inclusão da ferramenta na legislação brasileira foi a da Espanha. Em 1956, a primeira lei de ordenamento do solo urbano determinou que os proprietários de lotes seriam obrigados a construir de acordo com os prazos previstos nos planos ou projetos de urbanização (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, Art. 142). Caso os prazos não fossem respeitados, o imóvel poderia ser colocado à venda forçadamente ou desapropriado por interesse público. A atual Ley del Suelo espanhola (consolidada pelo Real Decreto Legislativo nº 2, de 20 de junho de 2008) manteve o instrumento, prevendo que os proprietários que não cumprem os deveres de edificação poderão ter seus imóveis desapropriados por descumprimento da função social ou submetidos à venda ou substituição forçadas (Art. 36).

Embora os procedimentos do PEUC no caso brasileiro sejam diferentes, o fundamento é o mesmo, isto é, a submissão do direito de propriedade ao interesse coletivo.

A formulação de instrumentos de condicionamento do direito de propriedade começou a ser feita no Brasil a partir da década de 70, quando a temática restringia-se a órgãos técnicos, profissionais e governamentais³. Já na década de 80, a diretriz de adequação da propriedade imobiliária à sua função social ganhou lugar no Projeto de Lei nº 775, de 1983, elaborado pelo

3 A progressividade das alíquotas do IPTU constava da regulamentação do Projeto Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (CURA), em 1973, como exigência para os municípios que viessem a participar do programa, cujo objetivo era racionalizar o uso do espaço urbano e melhorar as condições habitacionais. O IPTU progressivo foi entendido como um mecanismo extrafiscal que visava ao controle do uso do solo urbano (PESSOA, 1981, p. 120-121).



Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)⁴, do qual constava o “Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo e regressivo.”

A Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), trouxe os instrumentos ao debate social, em meio à construção de uma nova concepção de cidade e de gestão urbana, fortemente motivada pelos objetivos de assegurar uma maior democratização do solo urbano e combater a especulação imobiliária do setor privado, limitando o poder dos proprietários.

A redação original da Emenda trazia a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção de forma independente. A intenção era que cada um dos instrumentos fosse utilizado de forma autônoma, a depender das estratégias do município, sem a necessidade de aplicação sucessiva, como acabou prevalecendo, ao final do processo constituinte, na redação do Art. 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal⁵.

Apesar disso, a previsão constitucional desses instrumentos representou uma modificação importante na forma como o sistema jurídico brasileiro trata a propriedade privada, permitindo a intervenção do Poder Público de forma concreta para a efetivação da função social dos imóveis urbanos.

Entretanto, esses instrumentos, mesmo previstos na Constituição, apenas receberam atenção com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A regulamentação pela Lei Federal trouxe parâmetros básicos para que os Municípios pudessem incorporar o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção em seus planos diretores e leis específicas. Dessa forma, ainda que existam há vários anos no sistema jurídico nacional, somente há pouco mais de uma década, ganharam condições de aplicabilidade.

c. Fundamentos e marcos legais

A obrigação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) estabelecida pelo Poder Público aos proprietários de imóveis urbanos é sustentada por uma concepção de direito de propriedade submetida ao interesse social e coletivo, que não admite mais a ideia de poderes absolutos. Seu fundamento é o princípio da função social da propriedade, um dos pilares da

4 O PL 775/83 foi antecedido por anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) que vazou para a imprensa em 1976 (RIBEIRO, 2003, p.12).

5 A aplicação sucessiva dos instrumentos foi incorporada ao texto devido a uma emenda apresentada pelo Deputado Lúcio Alcântara (PFL do Ceará) em 1987 (Emenda nº 19.063, de 13 de agosto de 1987). O relator da matéria na Assembleia Nacional Constituinte (Deputado José Ulysses de Oliveira – PMDB-MG) incorporou a redação ao texto, que foi mantido na redação final dos Arts. 182 e 183, após o acordo com o “Centrão” (grupamento de forças conservadoras no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte).

ordem jurídico-urbanística brasileira estabelecida pela Constituição Federal de 1988⁶. Da afirmação desse princípio pode-se depreender, como sugere o jurista Eros Grau, que somente será legítima a propriedade que atender ao interesse coletivo.



“A propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções.”

GRAU, Eros (2002), Ex-ministro do STF

A função social não somente estabelece limites ao exercício do direito de propriedade, mas cria, também, a obrigação de agir, forçando o proprietário a dar uma destinação adequada ao seu imóvel. Isso significa que a propriedade imobiliária urbana que descumprir a função social poderá ser alvo de intervenção do Poder Público para que seja atendido o interesse coletivo, conforme previsto na legislação.

Constituição Federal

Foi com vistas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana que o Art. 182 da Constituição Federal previu a aplicação do PEUC e seus sucedâneos.

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 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.

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 IPTU progressivo

⁶ A partir da nova Carta Constitucional, o exercício do direito de propriedade deve conciliar os interesses privados com o bem-estar da coletividade e a proteção ao meio ambiente.

no tempo, é que o município poderá expropriar o imóvel e tomar para si a responsabilidade pela efetivação da função social da propriedade.

Especificamente em relação à propriedade urbana, a Constituição de 1988, ao contrário do que fez ao disciplinar a propriedade rural⁷, não estabeleceu parâmetros explícitos que caracterizem o cumprimento da função social da propriedade urbana. Conforme o Art. 182, cabe ao plano diretor, lei municipal considerada instrumento básico da política urbana, definir e estabelecer as diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana. É, por conseguinte, com base nessas orientações que deve ser planejada a implementação do PEUC.

É importante deixar claro que o termo “facultado”, empregado pela Constituição (Art. 182, parágrafo 4º), não pode ser interpretado como se a aplicação do PEUC fosse uma mera opção do gestor local. O PEUC é um instrumento fundamental, no sentido de induzir os imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados para que cumpram sua função social, ação que não é facultativa, mas, sim, um dever do município. Portanto, o PEUC deverá ser previsto na legislação municipal e efetivamente aplicado nos casos definidos em lei.

A efetivação da função social da propriedade urbana não é uma opção, mas, sim, uma obrigação do município.



Esse entendimento é confirmado pelo próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que trouxe em seu Art. 42 a obrigatoriedade de os planos diretores delimitarem as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização.

Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (EC) é a norma geral que fornece a base para que os municípios regulamentem a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção no âmbito local⁸.

No Art. 5º o EC reforça a afirmação constitucional de que cabe a uma lei municipal específica determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, respeitado o plano diretor, ao qual compete definir a área de incidência do instrumento.

7 O Art. 186 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”.

8 A matéria é tratada nos Art. 5º a 8º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.



*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 (grifos nossos).*

O *caput* do Art. 5º da Lei Federal prescreve que à lei municipal específica cabe definir as condições e prazos para implementação da obrigação, obedecidos os parâmetros mínimos relacionados nos parágrafos 4º e 5º.

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.

§ 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.

O município pode estabelecer, no plano diretor ou na lei específica, prazos diferentes para o cumprimento da obrigação, desde que não sejam inferiores aos determinados pelo Estatuto da Cidade.

Em relação aos empreendimentos de grande porte (Art. 5º, parágrafo 5º) o EC possibilita que a lei municipal específica, excepcionalmente, preveja a conclusão em etapas, indicando que, além dos prazos para que seja protocolado o projeto e iniciadas as obras, a legislação municipal poderá fixar um tempo máximo para a conclusão dos parcelamentos ou edificações, inclusive prevendo etapas para os grandes empreendimentos.

Estão sujeitos ao PEUC, segundo a Lei Federal, os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados. No entanto, o EC tratou apenas, no parágrafo 1º do Art. 5º, do conceito de subutilização⁹.

Art. 5º (...)

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

9 O inciso II do parágrafo 1º do Art. 5º do Projeto de Lei do EC (vetado) considerava subutilizado o imóvel cuja utilização estivesse em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental. Nas razões do veto essa equiparação foi considerada inconstitucional, “porquanto a Constituição penaliza somente o proprietário que subutiliza o seu imóvel de forma a não atender ao interesse social, não abrangendo aquele que a seu imóvel deu uso ilegal, o qual pode, ou não, estar sendo subutilizado” (BRASIL, 2008).

Os demais conceitos, portanto, deverão ser abordados no plano diretor ou na lei municipal específica¹⁰.

O EC disciplina, também, como deve ser realizado o ato da notificação.

Art. 5º (...)

§ 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.

O responsável direto pelo ato deve ser um funcionário público que, não encontrando o proprietário a ser notificado, deve realizar três tentativas de notificação presencial. Se, ainda assim, o proprietário não for localizado, a notificação deve ser feita por edital. Caso o proprietário seja pessoa jurídica a notificação deve ser entregue ao responsável pela gerência ou administração.

A Lei Federal deixa claro que o PEUC vincula-se ao imóvel e não ao proprietário; desse modo, uma vez notificado, o imóvel carrega consigo a obrigação, cujos prazos não se interrompem caso haja transferência da propriedade, como define o Art. 6º.

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.

Daí a importância de que a notificação seja averbada no cartório de registro de imóveis, à margem da matrícula do imóvel, como prevê o Art. 5º, parágrafo 2º, de modo que eventuais futuros proprietários sejam informados das obrigações inerentes à propriedade.

No Art. 7º, o Estatuto da Cidade estabelece que, 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%.

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.

¹⁰ As definições de não edificação e de não utilização serão tratadas adiante, no Capítulo da Regulamentação do PEUC.



§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no Art. 8º(...)

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Como última e mais extrema medida, na hipótese de a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo não resultar no devido aproveitamento do imóvel, o município poderá proceder à desapropriação, indenizando o expropriado com pagamento em títulos da dívida pública.

O cálculo da indenização deverá considerar o valor venal do imóvel previsto na planta genérica de valores do município. Não farão parte desse cálculo as obras e melhoramentos que tenham sido realizados no imóvel após a notificação. O proprietário não poderá alegar que deixou de lucrar com qualquer atividade porventura existente no imóvel, nem exigir juros no processo de desapropriação (Art. 8º, parágrafo 2º, EC). Em outras palavras, o valor real da indenização refletirá apenas o valor venal do imóvel o que, em geral, é bastante desfavorável para os proprietários.

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. O proprietário assim indenizado não poderá usar esses títulos (ou papéis) para o pagamento de tributos ou de quaisquer débitos para com o município (Art. 8º, parágrafo 3º, EC).

A Lei Federal prevê também que, uma vez realizada a desapropriação, o município deverá dar adequado aproveitamento ao imóvel em até cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, isto é, conferir à propriedade destinação que assegure sua função social (Art. 8º, parágrafo 4º, EC). Isso pode acontecer por meio dos próprios esforços da gestão municipal ou por meio de alienação ou concessão do imóvel a terceiros. Registre-se, porém, que ficam mantidas as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para o adquirente do imóvel.

PEUC: definições constantes do Estatuto da Cidade

- ▶ A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor (Art. 39).
- ▶ O plano diretor deverá delimitar as áreas urbanas onde incidirá o PEUC (Art. 42, inciso I).
- ▶ Imóveis subutilizados: aqueles cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (Art. 5º, parágrafo 1º, inciso I).
- ▶ Prazo mínimo, a partir da notificação, para apresentação de projeto: um ano (Art. 5º, parágrafo 4º).
- ▶ Prazo mínimo, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras: dois anos (Art. 5º, parágrafo 4º).
- ▶ No caso de descumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, o município deverá aumentar a alíquota do IPTU por cinco anos consecutivos até o limite de 15% (Art. 7º).



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 própria Constituição, sua emissão por parte dos municípios deverá ser previamente aprovada pelo Senado Federal. Contudo, há mais de 20 anos essa autorização não tem sido possível¹¹.

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, parágrafo 2º, do Estatuto da Cidade, que o autoriza a manter a cobrança pela alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo até que se cumpra a referida obrigação.

11 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), 78, de 1º de julho de 1998 (revogada) e 43, de 21 de dezembro de 2001 (em vigor), nas quais a proibição de emissão dos títulos foi sendo mantida.

The background of the page is a light blue color with a repeating pattern of architectural details. These details include various window and door profiles, some with multiple panes, and some with decorative elements. The details are arranged in a grid-like fashion, with some elements slightly offset from others, creating a sense of depth and repetition. The overall aesthetic is clean and professional, typical of a technical or architectural publication.

REGULAMENTAÇÃO DO PEUC



REGULAMENTAÇÃO DO PEUC

Para que o PEUC possa ser aplicado, é necessária sua previsão no plano diretor municipal, que conterà, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas sujeitas ao instrumento, como determina o Estatuto da Cidade.

O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) recomenda, no entanto, por meio da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, em seu Art. 3º, que o plano diretor não somente delimite as áreas sujeitas ao PEUC, mas também, que (i) determine os critérios que caracterizem os imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados e (ii) defina o prazo para cumprimento das obrigações decorrentes da notificação.

É importante ressaltar, porém, que ainda que o plano diretor contenha os elementos recomendados pela Resolução do ConCidades, faz-se necessária a aprovação de lei municipal específica que determine a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, como dispõem a Constituição Federal (CF) e o Estatuto da Cidade (EC). Assim, o Município deverá aprovar duas leis para poder aplicar o PEUC: a primeira é o plano diretor, que estabelece a estratégia e os padrões de ordenamento do território, a fim de assegurar qualidade de vida urbana; a segunda é a lei específica do PEUC.

Esta última, de acordo com a CF e o EC, tem a atribuição específica de regulamentar as condições e os prazos para implementação do PEUC. Caso o plano diretor tenha tratado desses conteúdos, a lei específica os repetirá. Além disso, entre outros aspectos relativos à aplicação do PEUC, poderá dispor sobre situações de não incidência do instrumento e sobre o sistema de participação e controle social na gestão, em especial as atribuições do conselho municipal afeto à área de planejamento urbano com relação ao PEUC¹².

Uma norma não citada no EC, mas de grande valia para a regulamentação dos procedimentos relacionados à aplicação do instrumento, é o decreto municipal. Trata-se de um ato administrativo, da alçada do Poder Executivo Municipal, que dispensa aprovação legislativa, com o sentido de orientar a operacionalização do instrumento, limitando-se aos aspectos procedimentais, subordinados às definições da lei específica. O decreto pode estabelecer as competências dos diversos órgãos municipais no processo de aplicação do PEUC (arranjo institucional), os procedimentos de notificação, os critérios para avaliação de pedidos de impugnação da notificação, os procedimentos para averbação, o escalonamento das notificações e a forma como se dará o monitoramento da aplicação.

12 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.

Conteúdos da legislação municipal (sem prejuízo do estabelecido no Estatuto da Cidade)		
PLANO DIRETOR	LEI ESPECÍFICA	DECRETO
Delimitação das áreas de incidência do PEUC (*)	Casos de não incidência do instrumento	Arranjo institucional: definição e competências dos órgãos municipais no processo de aplicação
Caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados (**)	Caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados	Procedimentos do ato de notificação
Prazo para cumprimento das obrigações (**)	Prazo para cumprimento das obrigações	Critérios para avaliação de pedidos de impugnação da notificação
	Sistema de participação e controle social na gestão	Procedimentos para averbação
		Escalonamento das notificações
		Sistema de monitoramento da aplicação

(*) Conteúdo obrigatório – Estatuto da Cidade | (**) Conteúdo recomendado – Resolução nº 34 do ConCidades

Com relação ao escalonamento das notificações, observe-se que, em geral, o plano diretor delimita grandes porções do território para incidência do instrumento, o que pode gerar a necessidade de que sejam traçadas estratégias para a eleição dos setores ou tipos de imóveis que devem ser priorizados e, assim, definir a distribuição das notificações no espaço e no tempo.

Por fim, é importante lembrar que os procedimentos de notificação e tramitação, incluindo os prazos e possibilidades de impugnação administrativa, sejam disciplinados pelo decreto municipal. Caso isso não seja explicitado, a Administração Pública atuará sem a devida segurança, o que pode gerar arbítrios e excessos prejudiciais à efetivação do instrumento.

a. Como definir a área de incidência do PEUC

A delimitação das áreas urbanas objeto de PEUC é, por determinação da lei geral (CF e EC), matéria do plano diretor, que estabelece os objetivos estratégicos para o desenvolvimento urbano e as diretrizes de ordenamento do território, a fim de assegurar a função social da cidade e da propriedade urbana. Portanto, é com base nessas diretrizes e em sua projeção espacial que devem ser decididas quais são as áreas passíveis de aplicação do PEUC.

Contudo, como definir o que é função social da propriedade no contexto do município? Isso depende de uma série de fatores relacionados à realidade local os quais devem ser analisados no processo de elaboração ou revisão do plano diretor. Por exemplo: padrão de ocupação do solo (e em especial da área central), densidades, disponibilidade de infraestrutura, déficit habitacional/demanda por terra para habitação de interesse social, demanda do mercado imobiliário por usos diversos etc. A administração municipal deve analisar que regiões da cidade devem ser adensadas, reestruturadas ou passar por processos de expansão. É a partir dessa lógica que deve ser definido onde o PEUC será aplicado – em que zonas, bairros, eixos, setores ou outra delimitação.

Vários planos diretores definem, simplesmente, que o PEUC é aplicável a toda a área urbana do município, o que configura, quase sempre, na ausência de uma leitura do território e a inexistência de uma adequada estratégia territorial que indique onde deve ser estimulada a ocupação. Afinal, induzir a utilização da totalidade do espaço urbano pode não ser adequado do ponto de vista ambiental, demográfico e econômico.

MODELOS DE CIDADES

Cidade espalhada, com dispersão de imóveis ociosos entre as áreas mais consolidadas e as áreas de expansão



Cidade adensada, com concentração de imóveis ociosos na área central



ÁREAS MAIS ADENSADAS
 ÁREAS MENOS ADENSADAS
 IMÓVEIS OCIOSOS
 ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL



Um cuidado especial deve ser tomado para evitar a aplicação do PEUC como incentivo à ocupação de áreas de expansão, enquanto ainda restarem vazios urbanos e/ou imóveis subutilizados ou sem uso nas áreas de urbanização consolidada (sobretudo nas áreas centrais), visto que a expansão horizontal das cidades e o espraiamento da mancha urbana trazem enormes custos para o Município no que diz respeito à promoção da urbanização e à implantação de infraestrutura.

Nessa perspectiva, boas soluções de delimitação de áreas de incidência do PEUC podem ser encontradas em diferentes planos diretores. Dentre outros, são exemplos interessantes de delimitação:

- ▶ das áreas centrais, onde haja imóveis sem utilização, o que é comum atualmente nas grandes cidades;
- ▶ das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios (reservadas para produção habitacional);
- ▶ de áreas onde se queira estimular processos de renovação urbana, como antigas áreas industriais abandonadas;
- ▶ de áreas próximas a eixos de transporte coletivo, que favorecem a mobilidade urbana, e que podem ser adensadas.



*Não pode ser esquecido que:
o PEUC só é aplicável onde houver disponibilidade de infraestrutura
e demanda para utilização (Art. 42, inciso I, EC)*

Em resumo, as áreas urbanas sujeitas ao PEUC devem ser estrategicamente pensadas segundo a lógica territorial definida no processo de planejamento urbano.

Observe-se, ainda, que o PEUC visa a reintroduzir, no mercado imobiliário, propriedades que se encontrem retidas, muitas vezes, por razões especulativas. No entanto, a capacidade de absorção do mercado deve ser avaliada previamente, de modo que a efetividade do instrumento não se veja comprometida por uma oferta imobiliária excessiva. Por outro lado, deve ser considerado que a ampliação da oferta pode favorecer o controle de preços imobiliários, contribuindo para a viabilização de produtos como a habitação social. Nesse sentido, o conhecimento da dinâmica imobiliária local é fundamental para que o PEUC seja adequadamente projetado.

b. Como caracterizar os imóveis sujeitos ao PEUC: critérios

A caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC – não edificados, subutilizados e não utilizados – deve ser feita com base em critérios que permitam enquadrar o imóvel em uma das três situações mencionadas na Lei Federal.

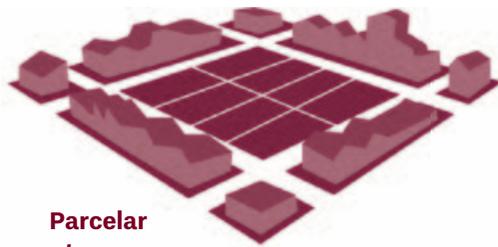
Vários podem ser os critérios, mas recomenda-se, desde logo, que a legislação municipal seja, o mais possível, simples e objetiva. O excesso de critérios pode ser prejudicial à gestão do PEUC, dificultando a identificação dos imóveis.

TIPOLOGIA DE IMÓVEIS OCIOSOS

O que o proprietário deve fazer para cumprir a função social da propriedade

NÃO EDIFICADO

Imóvel com Coeficiente de Aproveitamento (CA) igual a 0



Parcelar e/ou edificar



SUBUTILIZADO

Imóvel com Coeficiente de Aproveitamento (CA) inferior ao mínimo estabelecido por lei



Parcelar e/ou edificar



NÃO UTILIZADO

Edifícios ou outros imóveis desocupados



Utilizar





Uma noção fundamental para o balizamento da aplicação do PEUC é a de coeficiente de aproveitamento (CA), isto é, a relação entre a área edificável e a área do terreno, conforme define o Estatuto da Cidade (Art. 28, parágrafo 1º). O coeficiente de aproveitamento define limites para a área da construção no terreno.

Assim, um imóvel não edificado é aquele onde não há qualquer construção, onde, portanto, o coeficiente de aproveitamento é igual a zero. Nesse caso, é interessante que a lei estabeleça, adicionalmente, o critério de área mínima do terreno, a partir da qual se aplicará o PEUC aos imóveis não edificados.

Por outro lado, os imóveis onde exista edificação em ruína devem ser entendidos como não edificados e, sobre ele, incidir o instrumento, salvo se as ruínas constituírem bem de interesse cultural¹³.

A caracterização dos imóveis subutilizados faz-se com base no coeficiente de aproveitamento mínimo, limite abaixo do qual o terreno é considerado subutilizado (Art. 5º, parágrafo 1º, inciso I, EC).

Exemplo de cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA) mínimo:

Um terreno com 500 m² e CA mínimo igual a 0,2 será considerado subutilizado se a área nele construída for inferior a 100 m² (500 x 0,2).

O CA mínimo deve ser definido em lei (no plano diretor, na lei específica do PEUC ou na lei de uso e ocupação do solo) e tanto pode ser único para todo o território municipal, como variar por zona e/ou por uso da edificação. A indicação do CA mínimo não pode ser aleatória, devendo guardar alguma relação com outros parâmetros, como a área do imóvel, o porte das construções e o coeficiente de aproveitamento básico¹⁴ estabelecido pela legislação municipal. A definição do CA mínimo é relevante e constituinte da estratégia de ordenamento territorial.

O critério adicional de área mínima de terreno a partir da qual se aplicará o PEUC é aplicável também para os imóveis subutilizados (e não só para os não edificados). Essa regra aplica-se não apenas para fazer com que imóveis de dimensões relativamente reduzidas, localizados em áreas centrais infraestruturadas, sejam colocados no mercado (como ocorreu em Santos-SP, por exemplo), como também para dirigir o instrumento em sentido contrário, evitando que pequenos lotes urbanos sejam notificados (como em Maringá-PR).

13 Vários códigos tributários municipais lançam apenas o imposto territorial sobre os imóveis com edificações em ruínas. Portanto, ao não lançar o imposto predial o Município considera que inexistente edificação e, sendo assim, é pertinente a notificação do imóvel.

14 O CA básico define o aproveitamento que todos os terrenos podem obter sem pagamento de contrapartida. O CA máximo define aproveitamento superior ao básico mediante pagamento de contrapartida, com base na Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). A regulamentação e implementação da OODC é objeto de outro Caderno Técnico desta coleção.

O Município de Santos, cuja área urbana é reduzida e intensamente urbanizada e onde o instrumento foi pensado para fazer frente à desocupação de edificações não utilizadas ou subutilizadas na região central, considerou como notificáveis os lotes urbanos com área superior a 200 m². Exemplo oposto, o Município de Maringá estipulou 2mil m² como área mínima objeto de PEUC, que se aplica, principalmente, visando a induzir ao parcelamento do solo.

O importante é que a decisão do Município esteja amparada na lógica de ordenamento territorial e que o instrumento seja orientado para incidir sobre os casos mais graves (na escala local) de não cumprimento da função social da propriedade. Vale ressaltar que o critério da área mínima do lote, se e quando adotado, deve constar da lei específica.

Os imóveis não utilizados são aqueles em que existe uma edificação total ou parcialmente abandonada. Nesse caso, dois critérios, absolutamente relevantes, devem ser definidos na lei específica: (i) o tempo mínimo de efetiva não utilização que permita a incidência do PEUC; e (ii) o percentual de área construída não utilizada.

FOTO GILBERTO TOMÉ, 2015



Imóvel não utilizado na área central do Município de São Paulo

FOTO GUILHERME MADEIRA, 2015



Imóvel não utilizado no Município de Santos, no perímetro de abrangência do Programa Alegria Centro

FOTO PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2015



Imóvel não utilizado na área central do Município de São Bernardo do Campo

Na legislação dos municípios que regulamentaram o instrumento encontram-se prazos diversos¹⁵; a questão reside na dificuldade de verificação desses prazos (quaisquer que sejam) e nos mecanismos que podem ser empregados para aferi-los, o que será objeto do decreto regulamentador. Para isso, fontes variadas podem ser articuladas, tais como informações de consumo fornecidas pelas concessionárias de serviços públicos, vistorias, bem como diligências realizadas por servidores municipais, dentre outras.

Quanto ao percentual de não utilização da construção, se a lei específica não o definir, entender-se-á que toda a edificação deve estar não utilizada para que o instrumento possa ser aplicado. Alguns municípios adotaram percentuais para caracterizar a não utilização¹⁶.

Para os imóveis não utilizados, o critério adicional da área mínima do lote é menos importante, embora também possa ser utilizado. Nesse caso, a área mínima da construção é mais relevante. O Município deve decidir se é o caso de notificar imóveis não utilizados qualquer que seja a área de construção da edificação ou se é mais razoável limitar o instrumento a edificações a partir de determinada área de construção.

Outro critério que poderá constar da lei específica, cuja pertinência merece ser avaliada pelo Município, diz respeito ao uso ou atividade licenciada para a edificação. Todo tipo de construção não utilizada deve ser notificada, independentemente da destinação ou tipologia da construção? Ou, por exemplo, o que se quer é notificar apenas galpões abandonados ou plantas industriais desativadas? As unidades residenciais localizadas em condomínio porventura não utilizadas devem ser notificadas?

Critérios para a caracterização de imóveis sujeitos ao PEUC: Fundamentais (F) e Complementares (C)

	Imóveis não edificadas	Imóveis subutilizados	Imóveis não utilizados
Coeficiente de aproveitamento	F	F	-
Área do imóvel	C	C	C
Área construída	-	-	C
Comprovação e tempo mínimo de efetiva não utilização	-	-	F
Percentual de área construída não utilizada	-	-	C
Uso ou atividade licenciada para a construção	-	C	C

Uma última observação com relação aos critérios de caracterização: todos devem constar da lei municipal específica.

15 Cinco anos em Mossoró/RN e Palmas/TO; três anos em São Bernardo do Campo/SP; dois anos em Santo André/SP e em Maringá/PR; e um ano em Santos/SP e em São Paulo/SP.

16 São Paulo/SP prevê que é não utilizado o imóvel com, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto. Já em Itabira/MG e Mossoró/RN, esse percentual é de 80% da área do imóvel.

c. Imóveis passíveis de isenção

Há casos em que o imóvel caracteriza-se como não edificado ou subutilizado, de acordo com os critérios anteriores e, ainda assim, está cumprindo sua função social. São exemplos os imóveis:

- ▶ não edificados, mas ambientalmente protegidos, como as Áreas de Proteção Permanentes (APP), ou aqueles que exerçam função ambiental relevante, mesmo que não sejam ambientalmente protegidos e, ainda, os que apresentem restrições ambientais em função de
- ▶ aspectos como a natureza do solo, a declividade ou outros; subutilizados, mas de interesse do patrimônio cultural, ainda que não tenham sido objeto de tombamento;
- ▶ cuja configuração geométrica inviabilize a construção;
- ▶ que contenham faixas não edificáveis, tais como dutos, linhas de transmissão, faixas de domínio etc., desde que essas limitações comprometam completamente o aproveitamento do imóvel;
- ▶ nos quais se realize atividade econômica que prescindia de edificação, como estacionamentos, depósitos a céu aberto, pátios industriais etc.

Os Municípios devem prever essas possibilidades na lei específica, para que a isenção seja garantida¹⁷.

d. Prazos para cumprimento da obrigação

O Estatuto da Cidade estabelece os prazos mínimos que devem ser observados pelo Município para o cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar:

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 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.

Portanto, o que o Estatuto da Cidade determina são os prazos mínimos que devem ser concedidos ao notificado para apresentação de projeto (contado a partir da notificação) e início da obra (a partir da data de aprovação do projeto). Sendo somente essas as exigências da Lei Federal, é permitido aos Municípios, na lei específica, determinar prazos iguais ou maiores, restringindo-se, apenas a fixação de prazos menores.

¹⁷ A legislação de proteção do patrimônio ambiental e dos bens culturais, superveniente à municipal há de ser obedecida, ainda que a lei municipal não explicita a isenção. No entanto, para que a lei municipal tenha instrução abrangente é recomendável que mesmo essas hipóteses de isenção sejam enunciadas.



Observe-se que o EC não define prazo para a conclusão das obras, do que se pode presumir que o legislador considerou que os prazos serão aqueles adotados na legislação corrente no município. Tanto é assim que, a esse respeito, o EC somente admite que os empreendimentos de grande porte poderão ter sua conclusão em etapas, “em caráter excepcional”, desde que a lei municipal específica preveja essa possibilidade e que o projeto do empreendimento seja aprovado como um todo (Art. 5º, parágrafo 5º). Em outras palavras, se apenas nesse caso foi prevista dilatação do prazo de conclusão de obras, nos demais o prazo deve ser aquele definido no código municipal de obras. Se houver intenção do Município em garantir que os empreendimentos de grande porte possam valer-se do disposto no EC, não basta apenas transcrever o texto da Lei Federal na legislação municipal específica. É preciso definir, pelo menos, o que se considera como empreendimento de grande porte, em caso de construção e de parcelamento do solo.

Quanto à obrigação de utilizar, o EC não define prazos para que seja cumprida, cabendo ao Município defini-los de forma razoável, considerando que, mesmo não havendo necessidade de obras, há que ser dado um prazo para que o proprietário viabilize a utilização. Outra questão importante a ser considerada diz respeito ao tempo em que os imóveis devem estar desocupados para que se configure a não utilização¹⁸.

e. Sobre a notificação

O Estatuto da Cidade define que a notificação deve ser feita por funcionário do Poder Público Municipal ao proprietário do imóvel ou, no caso deste ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração, admitindo notificação por edital, no caso de três tentativas frustradas de notificação pessoal (Art. 5º, parágrafo 3º).

A Lei Federal é clara sobre os procedimentos de notificação. Portanto, não cabe à lei municipal definir algo diferente do previsto no Estatuto da Cidade. Ao decreto, complementarmente, cabe estabelecer os procedimentos relativos ao ato da notificação, como o modelo do auto de notificação, a forma de seu preenchimento e os documentos a serem entregues juntamente com a notificação. Mais do que isso, é importante que o decreto registre um prazo para que o proprietário notificado possa recorrer do ato e que defina os elementos necessários à instrução do requerimento de impugnação da notificação.

Há questões outras que dizem respeito ao ato da notificação e que, igualmente, podem ser disciplinadas no decreto regulamentador, tais como: o que fazer se o proprietário recusar-se a receber a notificação; como qualificar quem tem poderes de gerência ou administração, no caso de pessoa jurídica etc. Essas questões, no entanto, podem ser acrescentadas posteriormente, depois de iniciado o processo de notificações, à medida que se tornarem relevantes no curso do processo de gestão do instrumento.

18 Nas experiências locais encontram-se prazos diversos (ver nota 15).

f. Sobre a averbação

O Estatuto da Cidade prevê que a notificação deve ser objeto de averbação no Cartório de Registro de Imóveis competente (Art. 5º, parágrafo 2º) e que “a transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* (entre vivos) ou *causa mortis* (por motivo de morte), posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas (...) sem interrupção de quaisquer prazos” (Art. 6º).

Como consequência da averbação, a imposição estabelecida grava o imóvel e a obrigação é transferida a um eventual novo proprietário, nas condições e prazos estabelecidos na notificação, independentemente da vontade do adquirente.

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 a averbação, não há como obrigar terceiros que, porventura, venham a adquirir o imóvel, os quais poderão alegar ignorância do encargo atribuído à propriedade. Assim, a publicidade registral decorrente da averbação na matrícula do imóvel não é de menor importância no processo de implementação do PEUC.



A averbação é essencial para informar um eventual comprador acerca da obrigação que grava o imóvel – parcelar, edificar ou utilizar.

A lei municipal específica deve seguir o preceituado no Estatuto da Cidade quanto à averbação. Ao decreto, cabe prever nova notificação ao proprietário que, eventualmente, tenha adquirido e registrado o imóvel no intervalo entre a notificação e a averbação na matrícula. No decreto devem constar, também, os procedimentos burocráticos adequados para encaminhamento do pedido de averbação ao Cartório, de forma a evitar sua devolução pelo Registro de Imóveis. Nesse sentido, é importante que tanto a notificação quanto o pedido de averbação referenciem-se à matrícula do imóvel, uma vez que os cadastros municipais nem sempre correspondem exatamente aos dados registrais.

g. Sistema de participação e controle social

Os planos diretores devem conter a previsão de um sistema municipal de gestão democrática da cidade, com seus instrumentos próprios, dentre eles o órgão colegiado de política urbana, quase sempre um conselho municipal, com suas atribuições gerais.

A lei específica do PEUC deve se referir a esse sistema, definindo as diretrizes relacionadas à gestão do PEUC (e seus sucedâneos) e as competências do conselho municipal no tocante à matéria. No mínimo, deve ser assegurado ao conselho o acompanhamento da aplicação do instrumento e o debate de questões estratégicas ao longo do processo.

h. Arranjo institucional

A definição do arranjo institucional (isto é, a decisão sobre os setores internos à administração municipal que deverão estar envolvidos na aplicação do PEUC, suas atribuições e os fluxos entre eles) é matéria que deve ser reservada para o decreto regulamentador, que permite mais flexibilidade para eventuais mudanças ao longo do processo.

Tendo em vista que o PEUC é um instrumento de política urbana, cuja finalidade é induzir o cumprimento da função social da propriedade, a coordenação dos trabalhos de aplicação deve caber ao setor de planejamento urbano. Nele, portanto, estará sediada a gestão cotidiana do instrumento, para o que deve ser designado, ao menos, um profissional responsável, que se dedique (se possível exclusivamente) ao controle do processo de aplicação.

Três setores da administração municipal são fundamentais no processo de aplicação do PEUC: o setor de planejamento e controle urbano; o setor jurídico ou procuradoria; e o setor de finanças municipais. Este último, porque estará à frente da aplicação do IPTU progressivo no tempo (caso faça-se necessário), deve ser envolvido no acompanhamento do processo desde seu início.

A Procuradoria do Município deve dar amparo legal e estar envolvida ao longo do processo de aplicação, incumbindo-se de providências que lhe são naturalmente afetas, como o encaminhamento da averbação, redação das normativas e avaliação, quando couber, dos pedidos de impugnação. Também terá importante papel nos casos em que a aplicação do PEUC vier a ser judicializada.

Em maior ou menor grau, outros setores estarão envolvidos com a aplicação do PEUC, como, por exemplo: o setor de finanças, que contribui com informações oriundas do cadastro fiscal; o setor ambiental, em caso de análise técnica sobre restrições que se coloquem sobre o imóvel; ou o setor de habitação, nos casos em que o proprietário notificado propuser um consórcio imobiliário.

Evidentemente, a estrutura de gestão variará conforme o porte do município, a dimensão do universo notificável e os recursos disponíveis, mas é recomendável que pelo menos um funcionário do setor de planejamento urbano possa se dedicar integralmente à tarefa de gestão do PEUC articulando as ações das diversas áreas envolvidas.

j. Demais aspectos objeto de regulamentação municipal

Na seção seguinte, que tratará da implementação do PEUC, outros aspectos dependentes de regulamentação por meio do decreto serão abordados, tais como a conveniência de escalonamento das notificações e a forma de estruturação de um sistema de monitoramento. Também será evidenciado o que deve constar da norma administrativa.

Ressalte-se, entretanto, que a redação e aprovação da referida norma devem ocorrer somente após a conclusão do planejamento da aplicação do PEUC.



Organismo de gestão do PEUC na Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, a maior cidade do país, em decorrência da complexidade que representa exercer o controle da função social da propriedade urbana, criou um departamento exclusivo para esta finalidade, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

Organograma do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo (2015)

As atribuições do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade são organizadas em núcleos de trabalho.

O núcleo de Gestão de Informações Territoriais é responsável pelo diagnóstico, análise, inclusão no banco de dados, georreferenciamento e monitoramento dos imóveis que não cumprem função social; ao núcleo de Análise Edilícia cabe a realização das vistorias, checagens *in loco* e pareceres técnicos sobre a situação das edificações; já ao núcleo de Análise Jurídica cabe verificação da situação fundiária dos imóveis, bem como 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. O DCFSP, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, conta com 15 profissionais em sua equipe.



IMPLEMENTAÇÃO DO PEUC



IMPLEMENTAÇÃO DO PEUC

Uma vez regulamentado o PEUC, o processo de aplicação pode ser iniciado. Trata-se de um processo, de fato, porque aplicar o instrumento é mais do que notificar imóveis ociosos, é exercer sua efetiva gestão, desde o planejamento até a avaliação dos efeitos da aplicação e do alcance do instrumento frente aos objetivos colocados pela política urbana municipal.

Aplicar o PEUC é mais do que notificar os imóveis. É realizar a gestão do instrumento visando a alcançar os objetivos de sua aplicação.



A aplicação do PEUC, portanto, implica em uma série de ações e procedimentos encadeados, que devem ser cuidadosamente planejados e executados, de forma a garantir eficácia ao instrumento¹⁹. Organiza-se em quatro etapas principais – (a) planejamento da aplicação, (b) notificação, (c) averbação e (d) monitoramento –, as quais não são necessariamente sequenciais. Ao longo do processo, muitas vezes, faz-se necessário revisar o que foi inicialmente planejado; da mesma forma, a notificação pode vir a ser refeita, o monitoramento deve ser constante e as avaliações, periódicas.

As etapas desdobram-se em atividades condutoras do processo de aplicação, que podem abrir-se em subatividades, as quais variam, entre outros fatores, conforme o porte do município e a escala/alcance do instrumento.

Etapas	Atividades condutoras
Planejamento da aplicação	<ul style="list-style-type: none">• Identificação do universo notificável;• Definição de etapas de notificação / escalonamento;• Definição dos procedimentos para notificação, impugnação e averbação;• Definição dos modelos de documento a utilizar;• Definição do arranjo institucional / competências;• Elaboração dos termos da regulamentação administrativa (decreto).
Notificação	<ul style="list-style-type: none">• Abertura dos processos de notificação com a juntada da documentação pertinente;• Ato da notificação (presencial ou por edital);• Cumprimento do prazo reservado para impugnações e análise de eventuais requerimentos de impugnação.
Averbação	<ul style="list-style-type: none">• Solicitação ao cartório de registro de imóveis para que proceda à averbação;• Atendimento a eventuais exigências registrais.
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none">• Acompanhamento da situação dos imóveis notificáveis e notificados por meio de um adequado sistema de informações.

¹⁹ A atenção dispensada à etapa de aplicação contribui, também, para que os prazos impostos pela norma geral não sejam distendidos.



Para que a aplicação do PEUC seja operacionalmente bem sucedida, faz-se necessária a capacitação das equipes envolvidas, a organização de um sistema de monitoramento eficiente e a disponibilização de recursos materiais e humanos, ou seja, a oferta de meios que deem suporte às atividades condutoras do processo.

Esses requisitos devem ser compatíveis com a escala local, mas, ainda assim, podem representar um desafio à capacidade institucional do Município. No entanto, os possíveis desafios devem ser enfrentados para colocar em prática o plano diretor e os instrumentos do Estatuto da Cidade. Os recursos a serem disponibilizados para a aplicação do PEUC devem ser vistos e buscados como parte do necessário e indispensável aperfeiçoamento da administração pública.

a. Planejamento da aplicação

O planejamento da aplicação deve considerar os marcos gerais estabelecidos no plano diretor e na lei específica do PEUC, que obrigatoriamente definem:

- ▶ a delimitação das áreas urbanas onde o instrumento é aplicável;
- ▶ os prazos para implementação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, respeitados os mínimos ditados pelo Estatuto da Cidade;
- ▶ as condições para implementação da referida obrigação ou, no mínimo, os critérios para a caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados.

Ressalte-se que é de fundamental importância compreender que o planejamento da aplicação parte dos marcos estabelecidos no plano diretor e na lei específica. Além disso, não serão criados novos critérios pelo decreto regulamentador que resultará do planejamento da aplicação. Ao referido decreto somente caberá definir procedimentos, detalhando a operacionalização do instrumento.

Identificação do universo notificável

O primeiro passo do planejamento da aplicação é a identificação do universo notificável, para o que devem ser empregados todos os meios formalmente disponíveis na administração municipal. No entanto, ainda assim, pode ser que sejam necessárias a aplicação de alternativas criativas e viáveis que contribuam com a obtenção de dados e informações. O reconhecimento dos imóveis não utilizados, em especial, pode apresentar dificuldades que exijam a busca por soluções às vezes pouco convencionais.

A identificação dos imóveis não edificados ou subutilizados deve ser iniciada pela consulta ao cadastro fiscal-imobiliário do município. Uma vez relacionados os elementos que caracterizam a não edificação e a subutilização, poderá ser gerada uma listagem geral de imóveis abrangidos pelo PEUC com base no referido cadastro. Essa listagem, no entanto, precisará ser refinada, tendo em vista que, na maioria dos municípios brasileiros, o cadastro não se mantém atualizado,

apresentando lacunas e/ou imprecisões. A listagem geral pode ser revisada e complementada com informações de outras fontes, tais como:

- ▶ sistemas de controle interno (do setor de aprovação de obras particulares e outros);
- ▶ matrículas dos cartórios de registro de imóveis;
- ▶ imagens aéreas;
- ▶ vistorias físicas aos imóveis listados;
- ▶ existência de eventuais outros processos administrativos sobre o imóvel.

Os sistemas de controle do setor de aprovação de obras particulares informam, por inscrição imobiliária, se foi emitido alvará de construção (dado que o cadastro fiscal-imobiliário não possui) ou certificado de conclusão de obras para o imóvel (informação que deve constar do cadastro fiscal-imobiliário, mas que nem sempre flui com rapidez de um para outro setor da prefeitura). Assim, é possível depurar a listagem inicial e dela retirar imóveis que já possuam projeto aprovado, obra em andamento ou até mesmo obra finalizada.

A matrícula do cartório de registro de imóveis fornece as informações jurídico-legais acerca da propriedade, inclusive suas medidas e confrontações oficiais, que devem ser comparadas aos dados do cadastro municipal, para fins de enquadramento ou não do imóvel como notificável. A obtenção da matrícula, ou pelo menos sua visualização *online*, é fundamental caso o imóvel seja notificável, pois informa o nome do proprietário legal, seu endereço e eventuais gravames existentes sobre o imóvel. Nesse sentido, é recomendável que o Município estabeleça convênio com os cartórios de sua circunscrição com o objetivo de facilitar a obtenção das matrículas. Em alguns estados da federação, como em São Paulo, o Município pode se conveniar com a associação dos registradores imobiliários, o que lhes permite a visualização da matrícula, com economia de tempo e recursos financeiros.

A certidão de matrícula expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis confere segurança ao ato da notificação e é imprescindível para a averbação. Recomenda-se que os municípios estabeleçam convênio com os cartórios de sua circunscrição com o objetivo de facilitar a obtenção das matrículas.

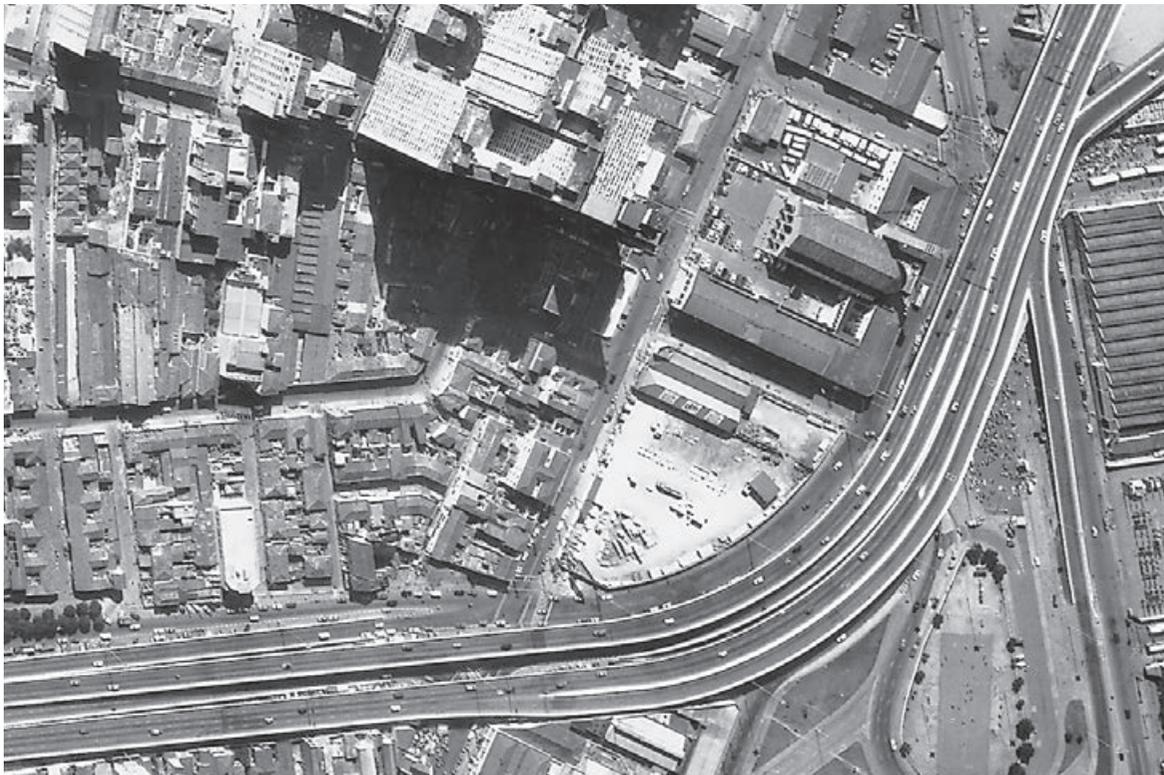


Há de verificar-se, junto à Procuradoria do Município, a existência de eventuais processos de desapropriação em curso que possam excluir o imóvel da notificação. Da mesma forma, o setor de finanças pode informar sobre dação em pagamento que retiraria o imóvel do universo notificável, uma vez que esse passou ao domínio público.

É recomendável fazer o cruzamento da listagem inicial com o cadastro de áreas públicas municipais, para que essas sejam excluídas. Igualmente, uma vez que os assentamentos precários não constam dos cadastros oficiais, é necessário recorrer aos levantamentos produzidos pelo setor de habitação do município para excluir áreas dadas como vazias pelo cadastro fiscal-imobiliário.

O recurso a imagens aéreas, desde que recentes, pode indicar tanto a inclusão quanto a exclusão de imóveis da listagem inicial. Por exemplo, em um lote que consta no cadastro fiscal-imobiliário como edificado, a construção pode ter sido demolida, sujeitando o imóvel à aplicação do PEUC, após a verificação de outros fatores. Ao contrário, um lote que o cadastro fiscal-imobiliário registra como não edificado pode conter uma construção irregular, o que o excluirá da aplicação do PEUC se o coeficiente de aproveitamento for superior ao mínimo adotado para caracterizar a subutilização.

EMPLASA, 2000



Vista aérea do Município de São Paulo



Função social da propriedade e irregularidade da construção são conceitos distintos. O imóvel cumpre função social se atende aos critérios definidos pela legislação municipal que rege o PEUC, independentemente da irregularidade, que deve sofrer as sanções estabelecidas pelo setor competente.

As vistorias nos imóveis listados permitem, com maior precisão, aferir possíveis inclusões e exclusões. Trata-se de um recurso de grande utilidade para a identificação do universo notificável. Nesse sentido, o ideal seria que todos os imóveis constantes da listagem inicial fossem vistoriados antes da notificação, porém nem sempre isso é viável. Assim, caso seja adotado um

escalonamento das notificações, recomendamos que as vistorias sejam realizadas por etapas precedentes às etapas de notificação. Tal procedimento é mais adequado, tendo em vista que as cidades sofrem constantes transformações.

Ainda no tocante às vistorias, essas devem ser planejadas e os servidores incumbidos de realizá-las devem ser capacitados para esse tipo de tarefa. Visando à uniformização da coleta de dados em campo, é recomendável a utilização de uma ficha de vistoria da qual constem os aspectos que serão objeto da observação.

PRINCIPAIS ASPECTOS A SEREM OBSERVADOS NAS VISTORIAS	
Se há edificação no imóvel, informar	<ul style="list-style-type: none"> • Área de construção estimada • Coeficiente de Aproveitamento (CA) estimado • Nº de pavimentos • Uso do solo e atividade • Se a edificação é utilizada total ou parcialmente • Se é permanente ou provisória
Se não há edificação, informar	Se há alguma atividade sendo exercida que não exija edificação
Informar sempre	Aspectos ambientais relevantes, tais como APP, vegetação expressiva, restrições topográficas, faixas não edificáveis destinadas a dutos ou similares
Se for o caso, registrar	Informações obtidas com pessoas presentes no imóvel ou com vizinhos

O método empregado nas vistorias – a observação – permite que sejam feitas estimativas, mas não produz informações exatas, como em um levantamento planimétrico-cadastral. Por isso, para que as estimativas sejam razoáveis, é importante que os servidores destacados para a realização das vistorias tenham experiência prévia em trabalhos dessa natureza. Recomenda-se que, preferencialmente, sejam designados fiscais de obras, pois nesta função, além da mencionada experiência, os servidores contam com poder de polícia que lhes autoriza a entrada no imóvel, facilitando a observação.

As vistorias permitem elucidar dúvidas e corrigir ou complementar informações obtidas em outras fontes. Cotejadas com os dados oficiais, possibilitam a obtenção de um quadro mais preciso acerca da situação do imóvel, permitindo que se defina se ele faz ou não parte do universo notificável.

Restando dúvidas sobre como enquadrar o imóvel, recomenda-se verificar se existem processos administrativos relacionados ao imóvel em questão. Tais processos podem ser elucidativos, contribuindo para definir se a propriedade deve ou não ser notificada.

Este último recurso é especialmente relevante quando se trata de imóveis não utilizados, cuja identificação é mais complexa e não pode se valer do cadastro fiscal-imobiliário que, mesmo sendo falho, é o ponto de partida para a identificação dos imóveis não edificadas e subutilizados. As informações de consumo de água, luz e gás, geradas pelas concessionárias de serviços públicos, são ainda mais relevantes para a identificação das edificações não utilizadas, pois,

com base nelas, pode ser gerado um rol de edificações potencialmente não utilizadas em função da inexistência de consumo no período de tempo que a lei municipal estabelecer. As vistorias nos imóveis arrolados é o passo seguinte e deve acontecer conforme os procedimentos já indicados. Uma vez que a não utilização pode não apresentar evidências físicas claras, deve-se dar especial atenção à busca por informações com os vizinhos do imóvel em questão.

Para isso, uma alternativa possível é estimular os cidadãos para que denunciem edificações não utilizadas. Para tanto, é necessário que a população seja informada sobre a aplicação do PEUC, seus objetivos e benefícios para a coletividade.



É comum a existência de percentual elevado de imóveis não utilizados nas áreas centrais das grandes cidades. Identificar esses imóveis e notificá-los, embora não seja uma tarefa simples, é muito relevante. Recomenda-se a priorização dessa ação.

Definição das etapas de notificação / escalonamento

A definição do universo notificável, em quantidade, condição (não edificado, subutilizado ou não utilizado), localização e outras variáveis, permite que os gestores da política urbana municipal decidam sobre a necessidade de distribuição das notificações no tempo e no espaço (ou escalonamento).

Escalonar as notificações pode contribuir para ampliar a eficácia do instrumento, uma vez que: (i) permite correção de rumo, caso se verifique uma alteração na dinâmica de crescimento e expansão da cidade; (ii) evita que se notifique um quantitativo de terras maior do que a capacidade de absorção do mercado e do setor público; (iii) permite adequar a quantidade de notificações à efetiva capacidade administrativa do município. O tamanho do universo notificável é um fator importante a ser considerado na tomada de decisão.

Se o Município optar pelo escalonamento é preciso que as etapas de notificação sejam definidas estrategicamente, estabelecendo-se uma escala temporal de notificações que evolua a partir dos imóveis mais significativos do ponto de vista do não cumprimento da função social da propriedade.

São várias as possibilidades. Os municípios devem estudá-las à luz dos objetivos da política urbana local. Alguns exemplos são:

- ▶ a notificação prioritária das ZEIS de vazios, no sentido de induzir a liberação de terra para a produção de habitação social;
- ▶ a inclusão, na primeira etapa de notificação, dos imóveis não edificados e não utilizados na área central do município;
- ▶ a progressão das notificações das áreas mais centrais para as mais periféricas;

- 
- ▶ a associação da condição do imóvel (não edificado, subutilizado ou não utilizado) ao seu tamanho, das maiores para as menores áreas;
 - ▶ a notificação prioritária de um setor da cidade onde se queira promover um processo de reabilitação urbana, como, por exemplo, o centro histórico.

Como se nota, são variadas as possibilidades. Cabe, portanto, aos municípios considerá-las com base nos objetivos da política urbana local.

Procedimentos e documentos para notificação

Definido o universo notificável e as etapas de notificação (se houver), o planejamento da aplicação volta-se à definição dos procedimentos e à elaboração dos modelos de documentos necessários à notificação, com destaque para o auto de notificação e o texto-padrão de edital.

O auto de notificação deve informar, no mínimo: a obrigação atribuída ao imóvel e as consequências de seu não cumprimento; a legislação que fundamenta o ato; e o prazo de que o proprietário dispõe para impugnação administrativa e como essa deve ser instruída. É importante que seja reservado um espaço para a identificação do servidor público responsável pela notificação (nome e assinatura), bem como para a identificação de quem a recebeu (nome, assinatura, RG). Recomenda-se, também, que constem: o número do processo administrativo que trata da aplicação do PEUC ao imóvel em questão; e o telefone do setor e do responsável direto pela gestão do instrumento, de forma que o notificado possa fazer contato em caso de dúvida.

Recomenda-se, ainda, que o laudo técnico mencionado anteriormente (reunindo os dados cadastrais e as informações das vistorias) seja entregue juntamente com a notificação, com intuito de melhor esclarecer o notificado e conferir transparência ao ato administrativo.

Observe-se que a notificação por edital, a ser feita quando a notificação presencial não for viabilizada após três tentativas (Art. 5º, parágrafo 3º, inciso II, EC), deve obedecer a um texto-padrão, que deve ser definido na fase de planejamento da aplicação. O edital deverá conter todos os elementos necessários à compreensão do ato.

Para cada um dos imóveis notificáveis será aberto um processo administrativo próprio. Nele, devem ser juntados todos os documentos que amparam e subsidiam o ato da notificação (os dados e informações cadastrais, as pesquisas realizadas, a ficha de vistoria, o laudo técnico, a certidão de matrícula do imóvel), a notificação emitida e a documentação subsequente. O processo administrativo deve ser montado de forma a registrar devidamente as questões e decisões relacionadas à aplicação do PEUC ao imóvel.

MODELO DE NOTIFICAÇÃO ADOTADO PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



NOTIFICAÇÃO

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Processo Administrativo nº 2015-XXXXX-X

Ao

- proprietário ou equiparado;
- seu representante legal;
- quem tenha poderes para gerência geral ou administração, no caso de pessoa jurídica;

Do imóvel localizado à Rua XXXXX, nº XX, CEP XXXX-XXX, de classificação fiscal XXX.XXX.XXXX-X;

A Prefeitura de São Paulo vem por meio desta notificá-la quanto ao descumprimento da função social da propriedade urbana, de acordo com o Plano Diretor Estratégico (L. 16.050/2014), Lei Municipal 15.234/2010 e Decreto Municipal 55.638/2014.

Nos termos das normas citadas, o imóvel acima qualificado é caracterizado como solo urbano:

- não edificado
- subutilizado
- não utilizado

Nos termos da legislação, o notificado tem o prazo máximo de 1 (um) ano, a contar do recebimento da presente notificação, para comunicar o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade Urbana, locado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com endereço na Rua São Bento, nº 405, 17º andar, sala 171 B, Centro, CEP 01011 100, da seguinte providência (item assinalado):

- I - o início da utilização do imóvel;
- II - o protocolamento do pedido de expedição de um dos seguintes documentos:

- a) alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo;
- b) alvará de aprovação e execução de edificação.

A presente notificação poderá ser impugnada pelo notificado dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do primeiro dia útil seguinte à data de recebimento desta notificação.

A impugnação deverá ser instruída com a documentação necessária para a fundamentação das alegações e encaminhada ao Departamento de Controle da Função Social da Propriedade Urbana para análise. A impugnação suspende o prazo para o cumprimento das obrigações relacionadas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O não atendimento às obrigações estabelecidas pela presente notificação implicará na aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, mediante a majoração anual e consecutiva da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos, até o limite máximo de 15% (quinze por cento) e, em última instância, na desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, ainda de acordo com as mesmas normas.

.....
Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
DCFSP/SMDU/PMSP



RECEBIMENTO DA NOTIFICAÇÃO (VIA DO PROPRIETÁRIO)

Notificação recebida por _____,
RG/CPF _____, em ____ de ____ de _____, São Paulo - SP.

Assinatura do notificado: _____

Atendimento pessoal ao proprietário notificado ou seu representante com procuração:

Mediante horário marcado, às terças e quintas, das 10 às 15h (atendimento pessoa física ou jurídica).

O agendamento poderá ser efetuado através do e-mail defsp@prefeitura.sp.gov.br ou do telefone 3113-7853.

Outras informações:

Acesse <http://www.capital.sp.gov.br/portal/>. Selecione a Secretaria de **Desenvolvimento Urbano** e clique em "**Função Social**", na coluna à esquerda. Na página, estarão disponíveis todas as informações sobre o instrumento de Parcelamento, Edificação ou Construção Compulsórios.

b. Notificação

A notificação deve ser realizada seguindo o rito ditado pela Lei Federal, isto é, deve ser entregue “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 administrativa” (Estatuto da Cidade, Art. 5º, parágrafo 3º, inciso I)²⁰. Porém, se por três vezes a tentativa de notificação presencial não tiver êxito, a notificação será feita por meio de edital.

O órgão competente para exercer a tarefa de notificar terá sido decidido no âmbito do arranjo institucional. O funcionário designado por esse órgão deve estar preparado para abordar o proprietário de forma adequada, ou seja, conhecendo o conceito e os objetivos do instrumento, bem como a regulamentação municipal e as consequências da notificação, além de ter ciência do caso, objeto da notificação, em concreto.

Na hipótese, bastante comum, de notificação de proprietários residentes fora do município, faz-se necessária a previsão de recursos materiais e financeiros para a realização de viagens do agente público responsável pela notificação.

O endereço do proprietário a ser notificado pode representar uma dificuldade a ser superada ou contornada nos casos de incorreção ou desatualização dos dados constantes do cadastro fiscal-imobiliário e no registro de imóveis. Nessa situação, indica-se a realização de pesquisas complementares, tais como: consultas a processos administrativos internos de parcelamento de dívidas tributárias e a processos judiciais de execução fiscal; pesquisas no sítio eletrônico da Receita Federal; ou, até mesmo, consultas a listas telefônicas. Há que se fazer algum esforço para localizar o endereço do proprietário, pois embora, a rigor, não se encontrando o proprietário no endereço constante do cadastro fiscal-imobiliário, nem no endereço da matrícula, a notificação possa ser feita por edital, resta dúvida sobre o alcance da publicação, em especial nos casos em que o proprietário possui débito tributário com o Município.

Outro aspecto que merece atenção é a notificação de pessoa jurídica, caso em que deve ser notificado quem tem poderes de gerência ou administração. Uma das dificuldades para isso reside no fato de que nem sempre quem se diz representante legal e apto a receber a notificação porta documentos comprobatórios dessa condição. Nesse caso, recomenda-se que o funcionário faça a entrega da notificação e registre no processo administrativo do imóvel que a pessoa apresentou-se como representante da empresa. Se houver pedido de impugnação (de competência exclusiva do proprietário ou de quem detenha procuração para tanto) fica comprovado que a notificação foi recebida. Caso contrário, o Município deve avaliar a oportunidade de fazer a notificação por edital.

Outra questão que deve ser considerada é a recusa do proprietário em receber a notificação, caso em que, além do registro do fato no processo administrativo do imóvel, recomenda-se a notificação por edital.

20 Cabe informar que Maringá/PR, município que iniciou a aplicação do PEUC em 2009, vem realizando notificações extrajudiciais por meio do Cartório de Registro de Títulos e Documentos, que os cartórios de registro de imóveis da localidade averbam sem objeções.

Impugnação

Uma vez efetivada a notificação, seja de forma presencial ou por edital, deve-se respeitar o prazo para impugnação por parte do proprietário. As alegações apresentadas nos pedidos de impugnação, precisam ser avaliadas cuidadosamente para garantir a isonomia ao tratamento de casos similares. A equipe municipal deve caracterizar e tipificar as situações e alegações e estabelecer os critérios para deferimento e indeferimento.

Contudo, os argumentos apresentados pelos proprietários de imóvel na tentativa de impugnar a notificação nem sempre estão devidamente embasados. Vão, por exemplo, desde o inconformismo com a compulsoriedade (quando o proprietário invoca o direito de propriedade como algo absoluto), até a comprovação de que o imóvel foi notificado como não edificado quando nele há uma obra em andamento. Nesse último caso, mesmo tendo havido vistoria física do imóvel, pode ter ocorrido um lapso temporal entre esta e a notificação, de forma que a realidade, à data da notificação, já seja outra.

Sem prejuízo do prazo para impugnação, é importante que toda notificação seja informada ao setor de aprovação de projetos tão logo se concretize, para, com isso, evitar eventuais subterfúgios que visem a escapar da obrigação imputada. Um exemplo: um lote vazio, notificado para edificar, pode ser desdobrado em dois, antes que se averbe a notificação, de forma que a área total de cada um deles lhes permita escapar da notificação (caso concreto verificado em São Bernardo do Campo/SP). Trata-se de uma medida de cautela. Havendo pedido de impugnação e deferimento, o setor de aprovação de projetos será informado do cancelamento da notificação.

Por fim, vale ressaltar que o momento da tramitação do pedido de impugnação da notificação pode ser aproveitado para que a administração dialogue com o proprietário acerca dos objetivos da aplicação do PEUC e de alternativas para o aproveitamento do imóvel, inclusive por meio de consórcio imobiliário²¹.

Em suma, podem ocorrer situações diversas a partir do momento em que se inicia a notificação. Nesse sentido, sugere-se a formação de uma comissão técnica incumbida de analisar as questões e propor os devidos encaminhamentos para os casos que surgem ao longo do processo de aplicação.

c. Averbação

A averbação 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.

21 Como será detalhado adiante no Capítulo “Interação do PEUC com outros instrumentos e programas”.

O requerimento de pedido de averbação da notificação deve ser encaminhado ao Cartório de Registro de Imóveis devidamente acompanhado de 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 anotação ou exigência.

Fazer a notificação e encaminhar o pedido de averbação com base na matrícula do imóvel sana previamente grande parte do que poderia se constituir em questionamento do registro de imóveis.



É recomendável que os Municípios busquem contato com os cartórios antes do início dos pedidos de averbação, principalmente no sentido de estabelecer uma relação cooperativa entre as partes.

d. Monitoramento e controle

A aplicação do PEUC estende-se, além da averbação da notificação, também ao monitoramento e controle contínuo das ações posteriores. Sua ausência pode, de um lado, permitir que o proprietário esquive-se da obrigação objeto da notificação e, de outro, causar danos ao Município decorrentes de questionamentos de proprietários notificados, prejudicados por falhas na aplicação do instrumento. 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.

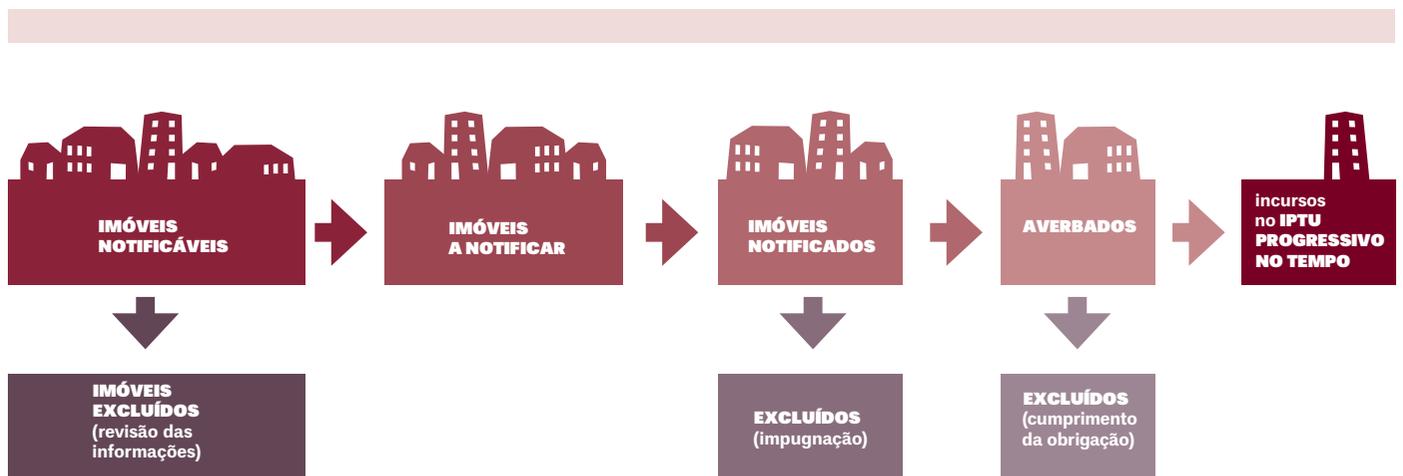
O monitoramento/controle envolve uma série de procedimentos que parecem simples se considerados isoladamente, mas que em seu entrelaçamento, e em função da escala, vão se tornando mais complexos ao longo do tempo.

Cada um dos imóveis notificáveis deve ser acompanhado ao longo do processo de aplicação. O controle deve ser feito por processo administrativo, registrando-se, em planilha própria as seguintes informações: os dados gerais do imóvel (inscrição imobiliária, localização, zoneamento incidente, área do lote, área construída, coeficiente de aproveitamento); sua classificação ou enquadramento no PEUC (não edificado, subutilizado ou não utilizado) e sua situação no curso da aplicação (variáveis diversas).

Variáveis a monitorar no curso da aplicação

- ▶ Data e forma da notificação (presencial ou por edital)
- ▶ Pedido de impugnação da notificação (informar se houve ou não e na hipótese de ter sido apresentado, informar a alegação e a decisão)
- ▶ Averbação (informar data do encaminhamento ao Cartório e data da averbação e, se houver exigências registrais, informar)

A listagem geral de notificáveis sofre reduções conforme progride a aplicação, seja porque o imóvel foi notificado e passa a integrar um segundo rol ou porque foi excluído, antes ou depois da notificação. Antes da notificação, caso a unidade responsável obtenha informações que indiquem a exclusão; depois da notificação, se houver deferimento da impugnação ou cumprimento da obrigação. Assim, o conjunto de imóveis notificáveis desdobra-se em imóveis notificados, a notificar e excluídos, cabendo registrar as exclusões e acompanhar a evolução dos notificados e dos ainda a notificar, até que se esgotem e se chegue a ter apenas duas relações: a de imóveis notificados e a de excluídos.



O monitoramento dos imóveis notificados deve prosseguir após a averbação e mesmo após a aplicação do IPTU progressivo no tempo. É necessário conhecer e monitorar: se o proprietário apresentou projeto; se o projeto foi aprovado; se a obra foi iniciada e concluída.

Esse monitoramento é necessário para avaliar a eficácia da aplicação dos instrumentos no sentido de cumprir sua finalidade e para evitar que o proprietário escape da obrigação. A ausência desse monitoramento pode gerar situações como aquelas em que o proprietário do imóvel apresenta projeto, obtém a aprovação e acaba sem iniciar a obra, sendo ignorado pela Administração Municipal, que deixa de aplicar o IPTU progressivo no tempo.

Sistema de informações: funcionalidades

As Prefeituras Municipais geralmente possuem sistemas de informação com finalidades distintas. Tais sistemas são 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, de controle urbano e Sistema de Informações Geográficas (SIG).

O cotidiano da aplicação do PEUC exige a interface constante desses sistemas para a realização



de consultas – 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 – visando à atualização permanente das informações relativas ao imóvel objeto do PEUC.

O cenário ideal seria dispor do suporte de um sistema de informação específico e automatizado para o gerenciamento do PEUC (que poderia ser chamado de SGPEUC, por exemplo), com funcionalidades que permitissem 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).

e. Capacitação das equipes envolvidas

O processo de capacitação estrutura-se 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.

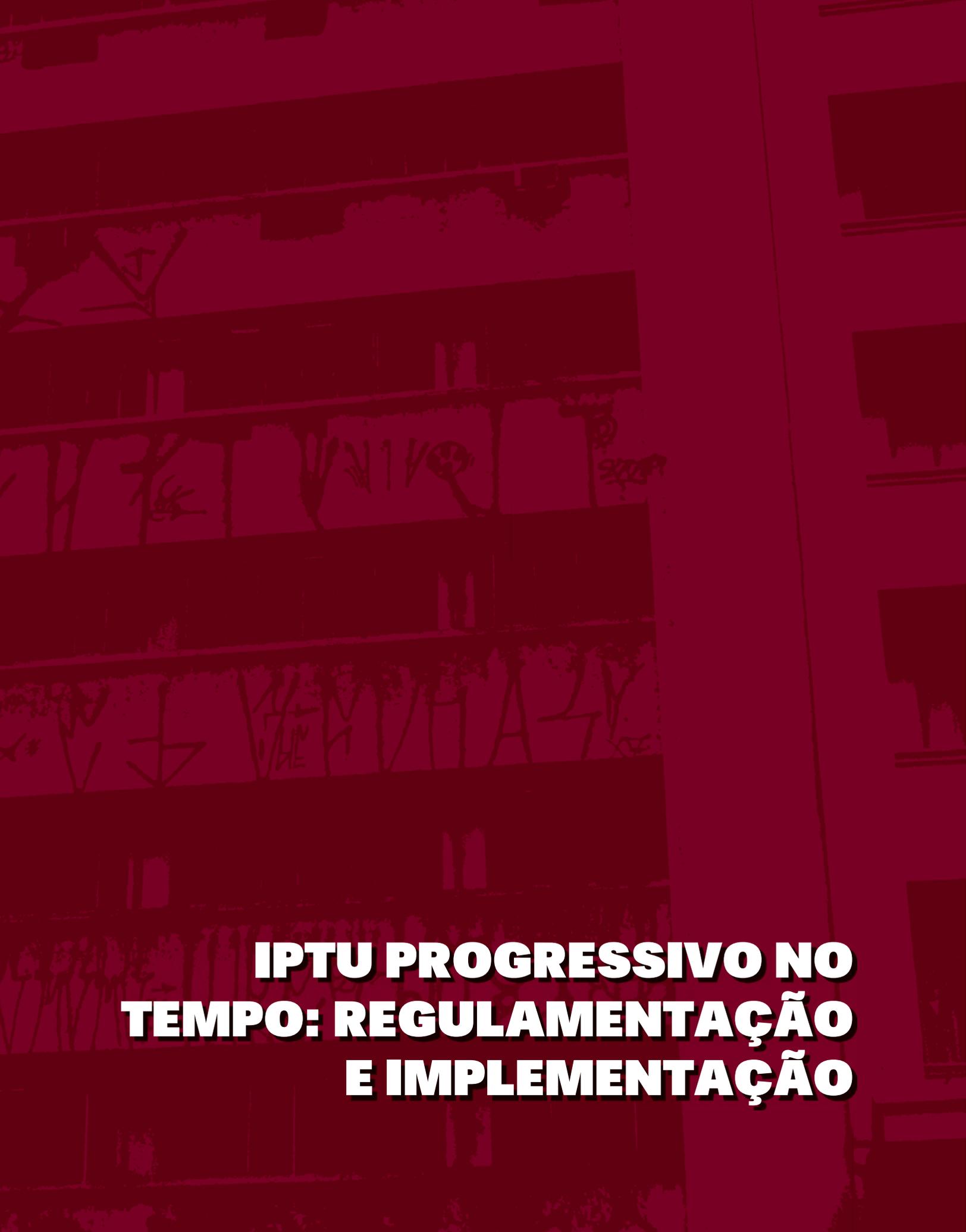
O programa de capacitação pode ser organizado em oficinas com apoio de eventuais consultorias e também com base em reuniões de trabalho com as equipes diretamente envolvidas.

O objetivo primeiro deve ser 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. Deve ser elaborado um plano de trabalho que envolva os servidores no planejamento da aplicação e no debate das situações encontradas após o início das notificações. Reuniões periódicas podem ser 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.

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 um processo.

f. Recomendações gerais sobre o PEUC

- ▶ Considerar, para a definição da área de incidência do instrumento (o que deve constar do plano diretor), as características do território, a oferta de infraestrutura e as estratégias relacionadas com o adensamento, reestruturação ou expansão do tecido urbano e observar que o PEUC se aplica, apenas, às áreas com boas condições de infraestrutura e sem restrições ambientais.
- ▶ Aprovar lei específica para atender ao disposto na Constituição e no Estatuto da Cidade. Esta lei deve conter os critérios para a caracterização dos imóveis (como não edificadas, subutilizadas e não utilizadas) e os prazos para cumprimento da obrigação e pode regulamentar aspectos específicos, como os procedimentos para aplicação do PEUC.
- ▶ Aprovar decreto municipal que dê suporte à operacionalização do instrumento, tratando de questões como: competências dos diversos órgãos municipais; priorização e escalonamento de áreas, procedimentos de notificação e critérios para avaliação de pedidos de impugnação.
- ▶ Adotar critérios simples e de fácil aferição para definir o conceito de imóvel não edificado, imóvel não utilizado e imóvel subutilizado.
- ▶ Fixar prazos que não sejam inferiores aos estabelecidos pelo EC para obrigação de apresentação de projeto e início das obras.
- ▶ Estabelecer os mecanismos de gestão do instrumento.
- ▶ Planejar a aplicação do PEUC, que envolve: 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.



**IPTU PROGRESSIVO NO
TEMPO: REGULAMENTAÇÃO
E IMPLEMENTAÇÃO**



A multi-story building facade with a grid of windows. The windows are heavily covered in graffiti. The graffiti consists of various tags and stylized letters, including:

- Top row: A large 'A' and 'V' on the right side.
- Second row: A large 'M' and 'A' in the center, with 'K' and 'L' on the right.
- Third row: A large 'Y' and 'A' on the left, 'N' and 'Z' in the center, and 'W' on the right.
- Fourth row: A large 'B' and 'X' on the left, 'O' in the center, and 'P' and 'U' on the right.

The graffiti is most prominent on the middle and lower floors. The building has a light-colored facade and a dark roofline. The image is slightly tilted and has a high-contrast, somewhat grainy appearance.

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

a. Regulamentação Municipal

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. Para que isso ocorra, o Município precisará prever as alíquotas no plano diretor ou na lei específica.

O Estatuto da Cidade é claro ao determinar que a alíquota do IPTU progressivo no tempo não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (Art. 7º, parágrafo 1º). Em outras palavras, o Município aumentará a alíquota ao longo de cinco anos para os imóveis notificados e que continuam sem cumprir função social, mas esse aumento não pode ser maior do que o dobro do ano anterior. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida nesse prazo, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima (15%), até que se cumpra a referida obrigação (Art. 7º, parágrafo 2º, EC).

Caso, durante o período de aumento 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 ordinários²². Por outro lado, se isso não ocorrer, ao final do quinto ano, o Município fica autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção ao proprietário.

O Estatuto da Cidade veda a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva (Art. 7º, parágrafo 3º). Os proprietários notificados não poderão deixar de pagar o imposto progressivo, o que pressiona ainda mais em favor do cumprimento da função social da propriedade.

Com relação à previsão da progressividade das alíquotas do IPTU, indica-se a duplicação das mesmas a cada ano, até o limite dos 15% definidos pelo Estatuto da Cidade, o que não deixa margem de dúvida, nem gera conflitos com a legislação tributária.

É importante que as leis específicas do PEUC e do IPTU progressivo no tempo estejam em harmonia com o Código Tributário Municipal para evitar qualquer questionamento sobre a legalidade do instrumento.

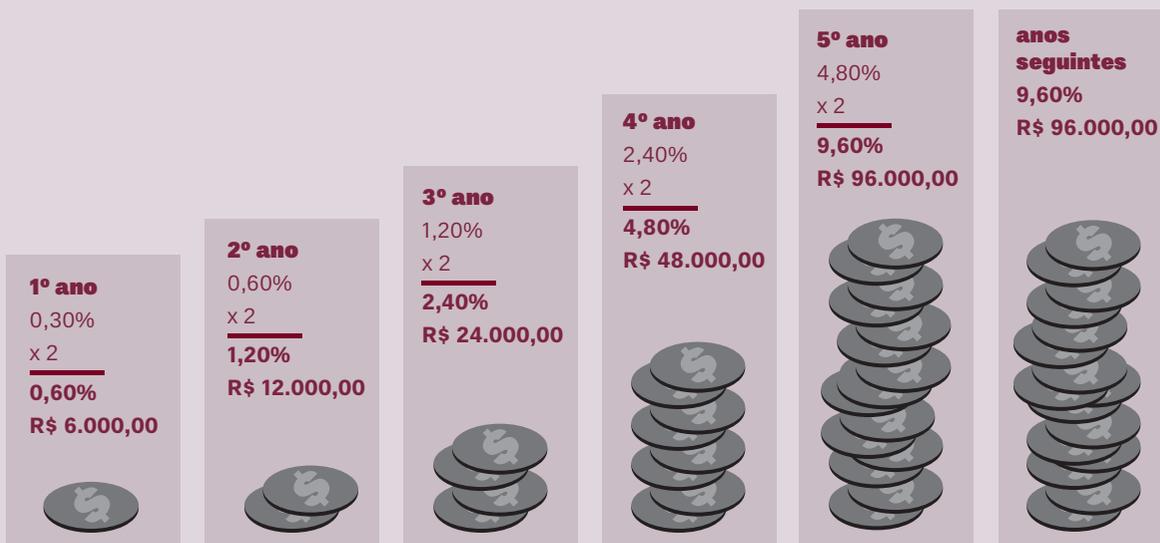


22 A hipótese de cancelamento da progressividade do IPTU somente ocorrerá se e quando o proprietário, efetivamente, cumprir com a obrigação que lhe foi imputada. Após o cancelamento, se o proprietário novamente incorrer em descumprimento da função social da propriedade os procedimentos de enquadramento no instrumento são reiniciados, isto é, a partir do PEUC, com as mesmas regras legais. Isso é diferente da simples apresentação de projeto após o lançamento do IPTU progressivo do tempo, caso em que a progressividade será suspensa (mas não cancelada), podendo ser retomada caso não ocorra, de fato, o cumprimento da obrigação dentro dos prazos legais estabelecidos. A apresentação de projeto é uma obrigação acessória que pode suspender a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mas que não impede sua retomada.

EVOLUÇÃO DOS VALORES DE IPTU NOS CASOS DE DUPLICAÇÃO ANUAL DAS ALÍQUOTAS DE PROGRESSIVIDADE

Imóvel com alíquota ordinária de IPTU = **0,30%** (sobre o valor venal do imóvel)
 Valor venal do imóvel: R\$ 1.000.000,00
 Valor do IPTU: R\$ 3.000,00

Cálculo do IPTU considerando a incidência da progressividade no tempo:



EXEMPLO 2

Imóvel com alíquota ordinária de IPTU = **3,00%** (sobre o valor venal do imóvel)
 Valor venal do imóvel: R\$ 1.000.000,00
 Valor do IPTU: R\$ 30.000,00

Cálculo do IPTU considerando a incidência da progressividade no tempo:



* Nessa situação, a partir do terceiro ano a alíquota atinge o limite máximo estabelecido pelo Estatuto da Cidade

No caso do Município de São Bernardo do Campo, o decreto regulamentador do IPTU progressivo no tempo sintetizou as alíquotas de maneira bastante clara em formato de tabela, o que facilita a aplicação por parte dos órgãos competentes.

Alíquotas do IPTU progressivo no tempo aplicadas 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 SEQUINTESES (%)
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: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo (2014)

Observe-se que o Município pratica diferentes alíquotas (de 0,30% a 2,50%). Quaisquer que sejam as alíquotas aplicadas elas são duplicadas a cada ano, mantendo-se unificadas, isto é, a progressividade não se constitui em alíquota adicional – não se soma à alíquota original.

Vale ressaltar que a intenção da progressividade não é (e nem deve ser) 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).

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento tributário com finalidade extrafiscal. Trata-se de uma sanção. O objetivo não é arrecadar, mas sim compelir à utilização do imóvel.





b. Aplicação

Para que a aplicação do IPTU progressivo no tempo seja feita sem grandes dificuldades, dois fatores são fundamentais: (i) o monitoramento dos imóveis notificados, com base em um sistema de informações permanentemente atualizado e (ii) a integração entre o setor de planejamento urbano (responsável pela coordenação da aplicação do PEUC) e o setor de finanças municipais, a quem compete o lançamento da progressividade.

A informação sobre os imóveis notificados que não cumpriram com a obrigação deve ser passada adequadamente do setor de planejamento urbano para o de finanças municipais. Recebida a informação, a autoridade tributária municipal procederá, então, ao lançamento do imposto com a alíquota progressiva, fazendo gerar a guia de pagamento. Essa atividade dispensa qualquer tipo de comunicação prévia ao proprietário do imóvel, uma vez que esse foi devidamente notificado para promover o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios e está ciente das consequências do descumprimento da notificação.

Dois aspectos devem ser destacados:

- ▶ O IPTU progressivo no tempo não é um novo imposto, visto 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 do IPTU progressivo no tempo pode seguir os mesmos procedimentos adotados pelo órgão de finanças para os demais casos.
- ▶ Embora a finalidade do IPTU progressivo no tempo seja sancionar a propriedade pelo não cumprimento da função social, 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 da legislação específica.

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), a verificação do cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar deve ser articulada com os prazos dos órgãos fazendários. É importante que o setor de tributos defina uma data limite para a recepção da relação de imóveis sobre os quais deverá incidir a progressividade no exercício subsequente.

Uma vez que o lançamento do imposto é providenciado ao final do exercício fiscal, ocorrerão casos em que o notificado terá mais tempo para cumprir a notificação do PEUC. Considere-se, por exemplo, que a lei municipal tenha estabelecido prazo de um ano para apresentação de projeto e que o imóvel tenha sido notificado no dia 20 de fevereiro de 2010. Passado um ano, em 20 de fevereiro de 2011, não sendo cumprida a obrigação, a propriedade será destacada para fins de



IPTU progressivo no tempo; porém, como o lançamento ocorre ao final do exercício, a progressividade somente incidirá sobre o imóvel em questão a partir de ano fiscal de 2012.

Em relação ao carnê para pagamento do imposto, o Município deverá emitir uma única guia, pois se trata de um só imposto²³. 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 destaque das alíquotas progressivas nos carnês contribui para demonstrar ao proprietário o ônus derivado do não cumprimento da função social.

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 inicial seja feita 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.

Em caso de indeferimento do recurso, com base na avaliação urbanística, o proprietário é comunicado e o processo arquivado pelo setor de planejamento urbano. Porém, se o recurso for deferido, o processo administrativo deve seguir para o setor de finanças municipais, a fim de que a autoridade tributária cancele o lançamento da progressividade e informe o proprietário.

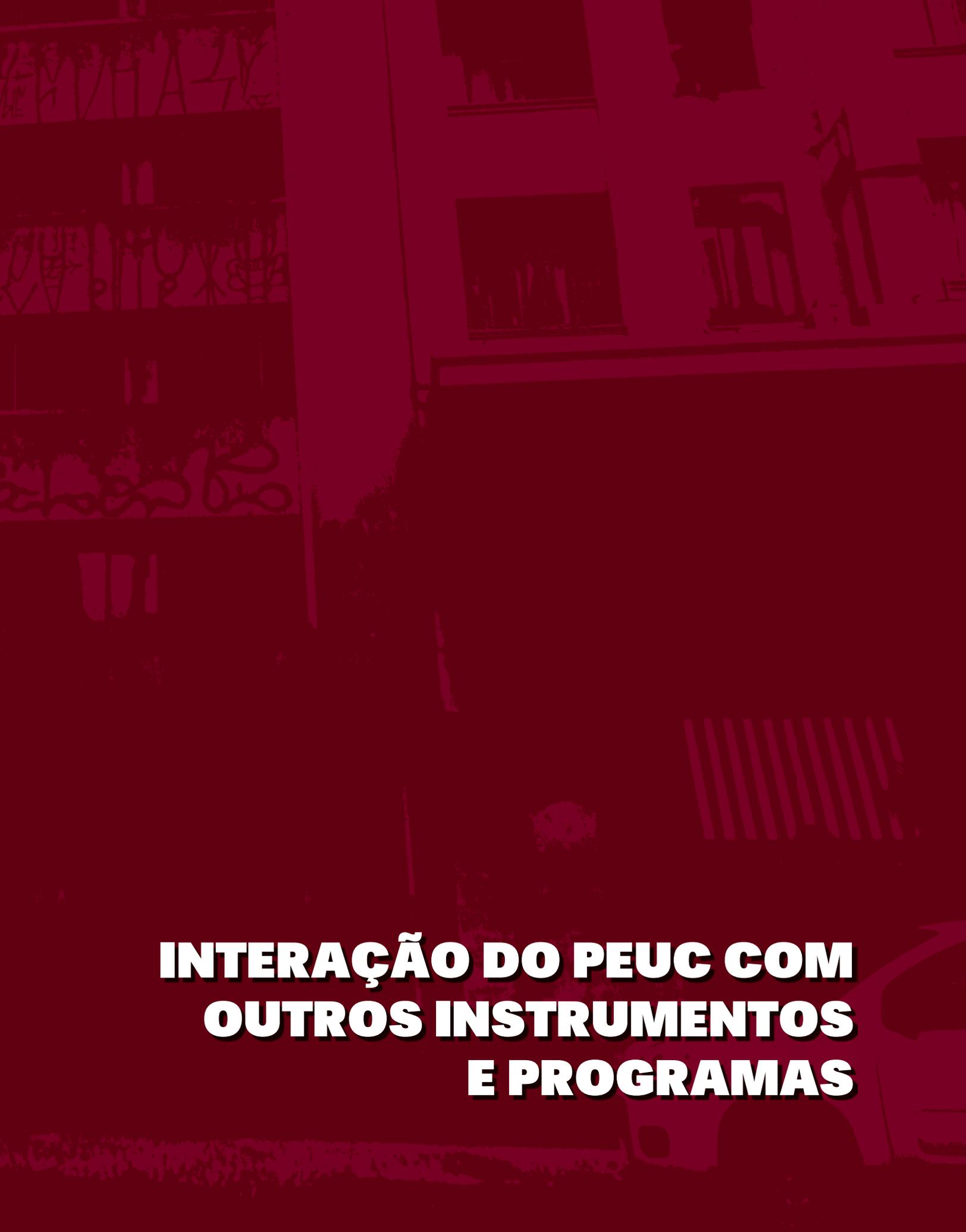
Se, após o lançamento do IPTU progressivo no tempo, o proprietário cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, então a alíquota do imposto deve retornar ao patamar ordinário no exercício seguinte. Os valores pagos com base na alíquota com aumento não serão devolvidos ao contribuinte, pois 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 aprovação do projeto. Esses casos devem estar dispostos na regulamentação administrativa, a fim de que haja uniformidade nos procedimentos adotados pelo Município.

²³ Trata-se de apenas uma alíquota, reajustada progressivamente. Portanto, não há um efeito cumulativo sobre a alíquota-base.

c. Recomendações gerais sobre o IPTU progressivo no tempo

- ▶ Na previsão das alíquotas, utilizar a redação do Estatuto da Cidade, estabelecendo que seu aumento será correspondente ao dobro da alíquota do ano anterior.
- ▶ Compatibilizar a lei específica do PEUC e do IPTU progressivo no tempo com as leis tributárias municipais.
- ▶ Monitorar os imóveis notificados de forma a identificar a resposta do proprietário e a necessidade de aplicação da sanção (IPTU progressivo no tempo).
- ▶ Articular institucionalmente os setores de planejamento urbano (responsável pela coordenação da aplicação do PEUC) e de finanças municipais para aplicar, monitorar e, quando couber, suspender a aplicação da sanção.
- ▶ Emitir uma única guia (carnê) para pagamento do imposto e discriminar quanto seria pago se aplicada a alíquota ordinária e quanto é devido com a aplicação da alíquota progressiva.
- ▶ Monitorar o proprietário que apresentou projeto após a aplicação do IPTU progressivo no tempo, pois, nesse caso, a sanção ficará suspensa até que esse comprove o cumprimento da obrigação.



**INTERAÇÃO DO PEUC COM
OUTROS INSTRUMENTOS
E PROGRAMAS**



INTERAÇÃO DO PEUC COM OUTROS INSTRUMENTOS E PROGRAMAS

Na gestão da política urbana municipal é possível manejar o PEUC, combinando-o a outros instrumentos ou a programas e projetos urbanísticos e ambientais. Essas interações podem contribuir para a potencialização dos efeitos da aplicação do PEUC e para induzir os projetos e programas de intervenção urbana.

a. Consórcio Imobiliário

O consórcio imobiliário está previsto no Estatuto da Cidade como um instrumento complementar ao PEUC, isto é, como uma medida que permite ao proprietário de imóvel notificado, sem condições financeiras de empreender, o estabelecimento de parceria com poder público para viabilizar o aproveitamento do imóvel.

O Estatuto da Cidade define o consórcio imobiliário como “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” (Art. 46, parágrafo 1º). O Poder Público assume a função de empreendedor, investindo recursos para o parcelamento ou edificação no imóvel urbano e, como contrapartida, o proprietário transfere a titularidade do imóvel para o município, recebendo, em troca, ao final das obras, unidades imobiliárias correspondentes ao valor do imóvel antes da execução das obras.

O consórcio imobiliário é um instrumento facultativo para as duas partes: o proprietário notificado poderá ou não requerer a formalização do consórcio, cabendo ao Município analisar a conveniência e a possibilidade de estabelecer o consorciamento requerido.

Trata-se, sem dúvida, de um mecanismo que visa a facilitar o aproveitamento dos imóveis não edificados ou subutilizados, já que legaliza o aporte de recursos públicos para tal. No entanto, não há notícia de experiências concretas de aplicação do consórcio imobiliário pelos municípios brasileiros.

b. Zonas Especiais de Interesse Social

A conjugação dos instrumentos do PEUC e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) favorece a produção de habitação de interesse social.

A imposição do PEUC às ZEIS cria um duplo condicionamento: em função do PEUC o proprietário fica obrigado a dar utilização a seu imóvel que, sendo uma ZEIS, somente pode ser utilizado como habitação de interesse social. Assim, a sobreposição dos dois instrumentos reforça o di-

recionamento da propriedade imobiliária, da qual se exige o cumprimento de sua função social que, nesse caso, é a viabilização de habitação de interesse social.

O Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo (Lei nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011) gravou vários imóveis como ZEIS-2 (terrenos vazios ou subutilizados destinados à provisão habitacional para a faixa de renda familiar de até três salários mínimos) e os sujeitou ao PEUC. Na aplicação desse instrumento, que se iniciou em 2013, foi priorizada a notificação das ZEIS-2. Até final de 2014 foram notificados 150 imóveis, dentre eles 26 ZEIS-2, cuja somatória de áreas corresponde a cerca de 50% do quantitativo total de terras notificadas.

O Município de São Paulo priorizou, na primeira etapa de notificação, imóveis localizados, em sua maior parte, na região central da cidade, onde o percentual de domicílios vagos é elevado²⁴, com a intenção de viabilizar programas voltados a Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP)²⁵, nas ZEIS 2, 3 e 5²⁶ e nas áreas localizadas no perímetro das Operações Urbanas Centro e Água Branca, 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.

c. Instituto do Abandono

Diferentemente do consórcio imobiliário e das ZEIS, ambos os instrumentos de política urbana designados no Estatuto da Cidade, o instituto do abandono encontra sua previsão no Código Civil (Lei nº 10.246, de 24 de abril de 2002), cujo Art. 1.276 prevê:

*Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.
(...)*

24 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), São Paulo/SP apresenta 290.317 domicílios vagos. 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.

25 O Município de São Paulo define, assim como o Ministério das Cidades, HIS como aquela voltada a atender à faixa de renda familiar de zero a três salários mínimos. Já HMP é definida como aquela voltada ao segmento de renda de três a dez salários mínimos.

26 As ZEIS 2 são constituídas por imóveis 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, encortiçados 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. As ZEIS 5 são formadas por 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 de HMP e HIS.



§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

O abandono é uma das causas de perda da propriedade enumeradas no Código Civil (Art. 1.275). Uma vez caracterizado, o Município poderá arrecadar o bem imóvel e assumir seu domínio. A caracterização do abandono faz-se com base na constatação da cessação dos “atos de posse” – o não uso do bem e a ausência ou descaso com a manutenção do imóvel (capina, cercamento, pintura, reparos estruturais necessários etc.) – e na constatação de inadimplência fiscal, em especial o não pagamento do IPTU. Se, decorridos três anos, o proprietário não sanar os elementos que deram ensejo à arrecadação, o Município deverá adotar as medidas cabíveis para a transferência da propriedade, no âmbito do Registro de Imóveis.

Embora o não uso seja um dos elementos que sustentam o instituto do abandono, este não se confunde com o PEUC. O não uso (em sentido amplo) é, por si só, o que permite a implementação do PEUC, mas é apenas um dos fatores a serem considerados no caso do abandono.

Além disso, se o processo de aplicação for levado a suas últimas consequências, o instituto do abandono leva à perda da propriedade sem qualquer tipo de indenização; já em caso de não cumprimento da obrigação instituída pelo PEUC (mesmo após a aplicação do IPTU progressivo no tempo), faz-se a desapropriação-sanção, remunerando-se o proprietário.

Por outro lado, tal como o PEUC, o instituto do abandono assenta-se no princípio da função social da propriedade, contribuindo para combater o não uso²⁷.

d. Programas de valorização do patrimônio cultural

O PEUC pode ser articulado a programas de valorização do patrimônio cultural, contribuindo para potencializar os resultados de ambos.

É o que prevê o Plano Diretor do Município de Santos (Lei nº 821, de 27 de dezembro de 2013), ao determinar a aplicação do PEUC à área de abrangência do Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos – “Alegra Centro – Habitação”, com a finalidade, entre outras, de estimular a recuperação do centro histórico, que abriga muitos imóveis vazios e abandonados.

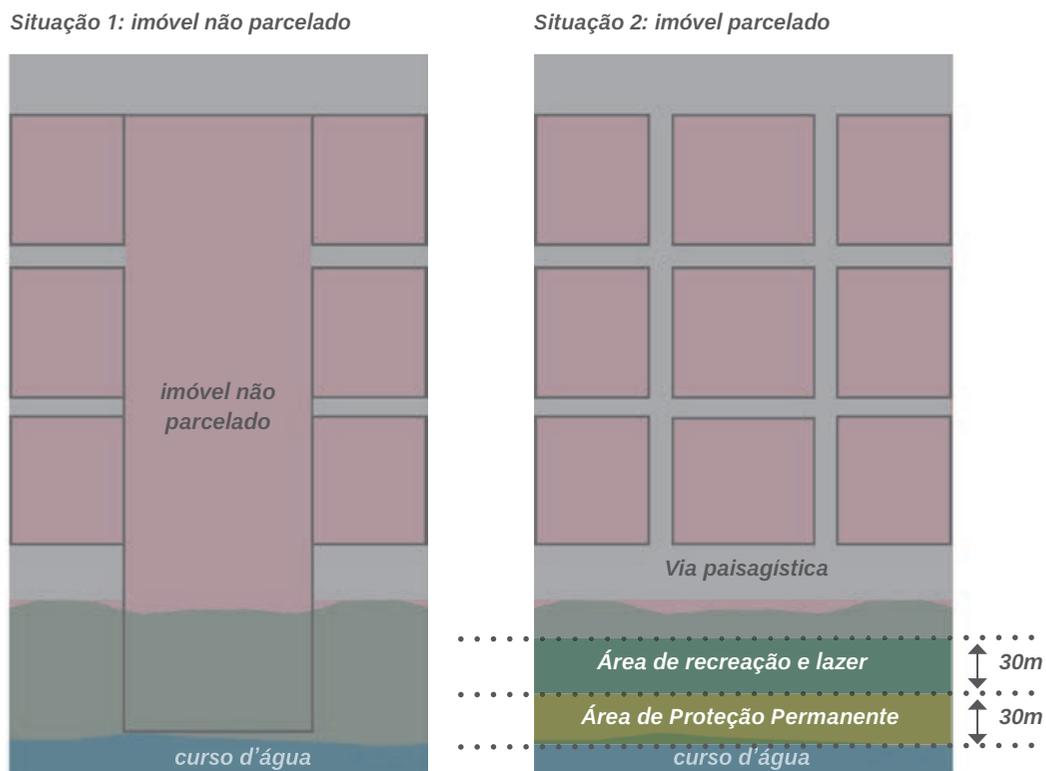
O referido programa foi criado pela Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010, com o objetivo de preservar ou recuperar os imóveis situados na área de abrangência do projeto, estimular o uso residencial e induzir a implantação de novas atividades econômicas, turísticas e culturais.

27 Não é objetivo deste Caderno Técnico aprofundar o debate sobre o instituto do abandono, nem detalhar sua operacionalização, mas tão somente alertar quanto à complementaridade que tal instituto demonstra com relação ao PEUC, o que permite que os municípios o apliquem em paralelo à implementação do PEUC, no âmbito da política urbana municipal.

e. Projetos urbanísticos e ambientais

O Município de Maringá, que aplica o PEUC desde 2009, emprega o instrumento para facilitar a implantação de vias paisagísticas ao longo dos cursos d'água que cortam o perímetro urbano.

A Lei Complementar n° 889, de 27 de julho de 2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo nesse Município, 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 paisagística²⁸.



A lei define que a via paisagística destina-se a separar as áreas de fundo de vale dos loteamentos, permitindo o livre acesso para fins de monitoramento e conservação por parte do Município (Art. 9º).

²⁸ A legislação não traz a definição da dimensão mínima das vias paisagísticas. Essas devem seguir as diretrizes e os parâmetros estabelecidos por lei em função da categoria da via a ser implementada.

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.

FOTOS GUILHERME MADEIRA, 2015



Maringá: Vias paisagísticas com fundos de vale delimitados



TIRA-DÚVIDAS



TIRA-DÚVIDAS

1. Qual é a finalidade de aplicação do PEUC?

O PEUC tem a finalidade de fazer com que a propriedade privada cumpra sua função social. Deve ser aplicado com o intuito de combater a retenção especulativa do solo urbano e ampliar as oportunidades de acesso à terra urbanizada assim como induzir o uso e ocupação do solo visando a otimizar a infraestrutura instalada e evitar o espraiamento das cidades.

2. O que o plano diretor deve conter, no mínimo, sobre o PEUC?

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu Art. 42, a obrigatoriedade dos planos diretores delimitarem as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o PEUC.

3. Que elementos devem ser disciplinados na lei específica?

À lei específica compete fixar as condições e os prazos para implementação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar (Art. 5º, EC). A mesma lei pode aprovar o IPTU progressivo no tempo, fixando o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano (Art. 7º, inciso I, EC).

4. Se o plano diretor tornar o PEUC e o IPTU progressivo no tempo autoaplicáveis, ainda assim é necessário aprovar uma lei específica?

Já que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade tratam da necessidade de uma lei específica além do plano diretor, é recomendável que os Municípios aprovem essa legislação. Caso o plano diretor aborde a matéria de forma completa e detalhada, a lei específica poderá repetir seu conteúdo.

5. Que órgão da administração municipal deve coordenar o processo de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo?

A coordenação dos trabalhos cabe ao setor de planejamento urbano. Outros dois setores têm especial importância: o setor jurídico ou procuradoria e o setor de finanças municipais.

6. Como se define imóvel subutilizado?

O Estatuto da Cidade define que é aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (Art. 5º, parágrafo 1º, inciso I). Portanto, os



imóveis subutilizados são aqueles que apresentam um aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido na legislação municipal (ou um coeficiente de aproveitamento mínimo menor do que o previsto pelo plano diretor para aquela zona ou região da cidade). Vários municípios também estabeleceram um recorte em relação ao tamanho dos imóveis, mas isso não implica em não observar o critério definido do EC, ou seja, de aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido na legislação municipal.

7. Como identificar os imóveis não edificados e subutilizados?

O Poder Público deverá articular informações de diferentes fontes no processo de verificação dos imóveis não edificados e subutilizados. São fontes possíveis: cadastro imobiliário-fiscal; sistemas de controle interno (do setor de aprovação de obras particulares e outros); matrículas dos cartórios de registro de imóveis; imagens aéreas; vistorias físicas nos imóveis listados; eventuais outros processos administrativos sobre o imóvel.

8. Como definir um imóvel como não utilizado?

Para configurar a não utilização, o Município deve estabelecer um tempo em que esses imóveis precisam estar desocupados e pode levar em consideração o percentual de área construída que não se encontra ocupada.

9. Como identificar as edificações não utilizadas?

A identificação dos imóveis não utilizados é mais complexa e não pode se valer dos meios empregados para os casos dos imóveis não edificados e subutilizados, como o cadastro fiscal-imobiliário, imagens aéreas, matrícula no registro de imóveis etc. Como alternativas, as informações de consumo de água, luz e gás (geradas pelas concessionárias de serviços públicos) são relevantes para a identificação das edificações não utilizadas. Nem sempre a não utilização apresenta evidências físicas claras, por isso as vistorias são importantes, mas devem ser complementadas com informações obtidas junto aos vizinhos do imóvel, de modo que se estimulem os cidadãos para que informem sobre edificações não utilizadas. Registre-se que a existência de dívida de IPTU não significa, necessariamente, que o imóvel não esteja sendo utilizado.

10. Todos os imóveis vazios, inseridos no perímetro urbano, devem ser notificados?

Não necessariamente. Segundo o EC, o PEUC deve considerar a demanda para a utilização, isto é, a capacidade de absorção do mercado e do setor público. A decisão deve ser tomada considerando as particularidades do território e os objetivos que se pretende atingir. O PEUC pode ser aplicado em toda área urbana ou em apenas alguns de seus setores. A delimitação da área de



incidência do instrumento deverá estar prevista no plano diretor e dependerá de uma série de fatores tais como: o estoque de terras vazias, demanda por utilização de terra; dinâmica socioeconômica e demográfica, estratégias de adensamento e expansão do tecido urbano. Em qualquer situação, é importante que o PEUC seja aplicado em áreas com boas condições de infraestrutura e sem restrições ambientais.

11. Devem ser notificadas áreas ocupadas e não regularizadas?

Se os imóveis estão ocupados e cumprem uma função social, não são objeto de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo. A irregularidade da ocupação não caracteriza descumprimento da função social da propriedade. Devem prevalecer, nesse caso, 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, dar fim ao uso indevido mediante o exercício do poder de polícia administrativa.

12. Quem pode notificar o proprietário para parcelar, edificar ou utilizar?

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

13. O que fazer após a averbação da notificação para PEUC no cartório?

A aplicação do PEUC não termina com a averbação das notificações no cartório. A eficácia dos instrumentos depende também dos mecanismos de gestão da aplicação. Após a notificação e averbação, é preciso monitorar a reação do proprietário, ou seja, verificar se houve apresentação e aprovação de projeto e, depois, execução da obra.

14. O que fazer nos casos em que o proprietário recusa-se a receber a notificação?

Deve-se registrar o fato no processo administrativo do imóvel e proceder a notificação por meio de edital.

15. O que fazer nos casos em que o proprietário não for encontrado?

Como previsto no EC, se o proprietário não for encontrado, a notificação deve ser feita por meio de edital.

16. Por que a matrícula do imóvel deve ser utilizada como base para notificação?

Considerando que a averbação da notificação é uma das etapas do PEUC para assegurar que a obrigação seja transferida a terceiros (comprador, herdeiro, donatário), o ato de notificação deverá atender às formalidades do Cartório de Registro de Imóveis. A descrição do imóvel e a identificação do(s) proprietário(s) devem corresponder às informações da matrícula para evitar problemas no pedido de averbação.

17. Considerando a proibição do caráter confiscatório dos tributos, não seria inconstitucional a alíquota de 15% prevista para o IPTU progressivo no tempo?

A natureza extrafiscal da progressividade no tempo do IPTU justifica a alíquota máxima. Deve-se considerar, também, que o limite de 15% 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. “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 JÚNIOR, 2011, p. 330).

18. A aplicação do IPTU progressivo no tempo deve ser suspensa quando o proprietário apresenta projeto?

A apresentação de projeto não significa que o proprietário 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 estabelecidos.

19. O que difere a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (ou desapropriação-sanção) da desapropriação por utilidade pública ou interesse social?

A desapropriação-sanção somente poderá ser aplicada após cinco anos de incidência do IPTU progressivo no tempo. O cálculo da indenização 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 está localizado, após a notificação do PEUC. Além disso, a indenização não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. O pagamento ocorrerá mediante títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano, sendo que tais títulos não poderão ser utilizados pelo particular para pagamento de tributos. Já a desapropriação por utilidade pública ou por interesse social ocorre independente do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, pois não se trata de punição aos proprietários que descumprem a função social de seus imóveis. Por isso, a Constituição de 1988 assegura que a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro nesse caso (Art. 5º, inciso XXIV).

REFERÊNCIAS

- ATALIBA, G. **IPTU**: progressividade. Revista de Direito Público, v. 23, n. 93. São Paulo, p.233-238, jan./mar.,1990
- BRASIL. **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.
- _____. **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.
- DENALDI, R. *et al.* **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Santo André: Ministério da Justiça - Secretaria de Assuntos Legislativos - MJ/SAL, 2015. (Projeto Pensando o Direito). Chamada Pública IPEA/PNPD nº 132/2013.
- GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **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.shtm>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2015.
- MARINGÁ. **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 de janeiro de 2015.
- 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.
- MONTEIRO, V. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana** (arts. 5º e 6º). In: DALLARI, A. A.; FERAZ, S. (coord.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



PESSOA, A. **Tributação extrafiscal no ordenamento urbano.** In: PESSOA, A. Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

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

SANTOS. **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>> Acesso em 09 de janeiro de 2015.

_____. **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 2015b.

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/plano-diretor-sao-bernardo-do-campo-sp>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

_____. **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-iptu-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 2015.

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.

Presidente da República

DILMA ROUSSEFF

Ministro de Estado das Cidades

GILBERTO KASSAB

Secretário Executivo

ELTON SANTA FÉ ZACARIAS

Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

LUIS OLIVEIRA RAMOS

Secretária Nacional de Habitação

INÊS MAGALHÃES

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

PAULO FERREIRA

Secretário Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana

DARIO RAIS LOPES

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)

FERNANDO BARINI RODRIGUES ALVES

Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)

ALBERTO ANGERAMI

**Empresa Brasileira de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
(TRENSURB)**

HUMBERTO KASPER

ISBN 978-85-7958-034-5



9 788579 580345

Apoio:

CAIXA

Realização:



Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA