

ENTRE O JURÍDICO E O POLÍTICO: ENTRAVES À APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Fabio Andrés Prieto Garzón, Luciana Costa Braga Cruz,
Ludmila Ribeiro Paiva, Patrícia Fernandes de Oliveira
Santos, Paula Carvalho Sbaffi, Tarcyla Fidalgo Ribeiro

INTRODUÇÃO

A questão que impulsionou o presente trabalho surgiu das reflexões sobre o porquê determinados instrumentos urbanísticos – destinados ao controle da especulação imobiliária -, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, não são aplicados e, muitas vezes, sequer regulamentados pelos municípios.

Neste contexto, o primeiro pensamento foi dirigido à figura do *parcelamento, edificação e utilização compulsórios* – PEUC - previsto na Constituição Federal e que, até onde se sabe, é um dos instrumentos urbanísticos menos aplicados pelas municipalidades. Partindo para uma investigação sobre os motivos desta falta de aplicabilidade, em uma pesquisa mais ampla que abarcou 10 municípios do estado do Rio de Janeiro, avultou-se em importância as hipóteses levantadas e constatações realizadas sobre a cidade do Rio de Janeiro, capital do estado.

A dinâmica de trabalho seguiu o roteiro tradicional: levantamento bibliográfico; seleção de textos (relacionados nas referências que vão ao final do texto); leitura; discussão em grupo; fichamento. A isto seguiu o trabalho de campo, com suas clássicas etapas.

Foi desenvolvido um roteiro para as entrevistas – sempre semiestruturadas -, contemplando desde a identificação do interlocutor, função e trajetória na instituição, como informações sobre o processo de elaboração do Plano Diretor, sua receptividade pelos agentes públicos em geral e efeitos do Plano sobre a política urbana e sobre a cidade e, por fim, perguntas especificamente sobre a política de desenvolvimento urbano, indução da ocupação de vazios urbanos e a aplicação do PEUC no município. O

interlocutor é integrante da Prefeitura, envolvido diretamente na política e planejamento urbanos, portanto, atuante no órgão encarregado da implantação de instrumentos urbanísticos previstos no plano diretor.

Após isso tudo, seguiu-se a etapa de redação de trabalhos científicos que sistematizasse e refletissem essa experiência de pesquisa, dentre os quais o presente, focado na experiência do município do Rio de Janeiro.

A pesquisa desenvolvida permitiu a construção de uma série de hipóteses a respeito da questão originalmente colocada, dando margem a uma nova problematização da questão da aplicação do PEUC no Rio de Janeiro, sempre destacando que o estudo que ora se apresenta pretende apenas se colocar como um ponto de partida nesse “mistério” da não aplicação do PEUC na capital fluminense.

1.A legislação municipal sobre o PEUC e o princípio da função social da propriedade

A aplicação do PEUC se mostra fundamental para romper com a concepção absoluta de propriedade, segundo a qual o direito de propriedade é oponível a todos e ao qual somente caberia a imposição de limites de modo residual. Muito embora essa concepção absoluta de direito de propriedade não seja mais condizente com a realidade social (BRASIL, 2015), o planejamento urbano, ao longo de sua trajetória, não tem se mostrado eficaz no sentido de superá-la, de modo definitivo.

A obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estabelecida pelo Poder Público aos proprietários de imóveis urbanos, somente pode ser sustentada com base em uma concepção de direito de propriedade que esteja submetida a uma ordem pública, impondo-lhe o cumprimento de uma função social. (BRASIL, 2015, p. 25).

No que concerne à propriedade urbana, a Constituição de 1988 trouxe alguns avanços no sentido do conteúdo da noção de função social, mas delegou aos municípios a competência para fixar normas preceptivas, critérios e condições, que caracterizem o cumprimento da função social da propriedade urbana (fundiária e edilícia).

É certo que, como princípio jurídico, a função social da propriedade apresenta uma tessitura aberta com grau de abstração e generalidade maior do que as regras, inexistindo uma fórmula rígida sobre seu conteúdo. Isso não significa que seja um conceito absolutamente vago e impreciso, sujeito a qualquer tipo de interpretação. (BRASIL, 2015, p.29).

(...) sua definição precisa não pode ser encontrada com base exclusivamente no direito objetivo, mas sim em sua aplicação ao caso concreto. As normas infraconstitucionais podem auxiliar na delimitação de seu conteúdo, mas sua ausência não pode ser um impeditivo para que os princípios sejam aplicados. Do contrário, estar-se-ia negando a força normativa da Constituição. (BRASIL, 2015, p. 29).

Desta forma, os planos diretores, ao estarem submetidos à Constituição Federal, precisam ser orientados pelo princípio da função social que nela figura, princípio que possui eficácia normativa, de forma que seus preceitos não violem o que já está estabelecido em sede constitucional.

Aprofundando-se nos aspectos da regulamentação deste instrumento de política urbana, Bruno Filho (2009) insiste em que deve o município inserir em sua respectiva legislação local, seja o plano diretor e, eventualmente, em lei específica dele decorrente, critérios objetivos aptos a darem ao imóvel urbano uma função social, como condição de legitimidade da propriedade, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Quanto à aplicabilidade do PEUC, apesar de o § 4º, do artigo 182, da Constituição da República usar a palavra “*facultado*”, Denaldi (BRASIL, 2015) sustenta que se trata de obrigação da administração pública, pois “*o dever surge como elemento ínsito do poder*”. Assim, em sede do Plano Diretor, deve-se definir os parâmetros gerais de uso e ocupação do solo, e é com base nesses parâmetros que se define a área de aplicação do PEUC. As condições e prazos para aplicação dos instrumentos depende de lei municipal. Entretanto, os Denaldi e Bruno Filho entendem que não há vício formal se a matéria for esgotada no Plano Diretor, pois a legislação federal determina para eles um conteúdo mínimo, não máximo. Ademais, quanto maior o grau de autoaplicabilidade alcançado pelo Plano Diretor, maior será sua eficácia quanto ao planejamento urbano.

2. O PEUC NA LEGISLAÇÃO DO RIO DE JANEIRO

O Estatuto da Cidade prevê um rito mínimo que deverá ser observado pelos municípios. Segundo o Estatuto, o proprietário deverá ser notificado por funcionário de órgão competente do Poder Público Municipal. A notificação deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis. A partir da notificação, o Estatuto garante ao proprietário um prazo de no mínimo um ano para protocolar o projeto no órgão municipal competente, além de um prazo de dois anos, a contar da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. Ambos os prazos podem ser aumentados pelos municípios, mas não diminuídos. Diga-se de passagem, a possibilidade de questionamentos judiciais tem sido uma das principais preocupações de gestores nos poucos municípios que já iniciaram a aplicação deste instrumento, bem como de parte da literatura especializada no tema.

Com relação às hipóteses de incidência, os municípios devem claramente delimitá-las e incluir no plano diretor.

Geralmente, o PEUC é associado a outro instrumento da política urbana, normalmente o consórcio imobiliário, que poderá ser proposto pelo proprietário notificado ao Poder Executivo municipal.

No Rio de Janeiro, o PEUC está disposto na Lei Orgânica municipal, em seu artigo 432, e no Plano Diretor (Lei Complementar nº 111/11), em seus artigos 37, III, b e 71-74.

Nestes dispositivos estão contidas regulamentações sobre os imóveis excluídos da incidência do instrumento e alguns parâmetros de incidência não completos. O procedimento de aplicação do instrumento não é abordado nestes dispositivos.

A curiosidade a respeito da legislação do Rio de Janeiro, claramente insuficiente, sobre o tema fica por conta da definição do possuidor como titular da obrigação, ao passo que a maioria se refere apenas ao proprietário, disposição que, se interpretada literalmente, pode alcançar locatários, comodatários e outros ocupantes que não tenham poder de dispor a respeito do imóvel, o que tornaria inócua a notificação.

No entanto, deve ser destacado, ainda no âmbito da legislação carioca, o projeto de lei 1396/12, que regula de forma mais pormenorizada o PEUC trazendo disposições específicas, inclusive procedimentais, para a aplicação do instituto.

Tal projeto é uma segunda tentativa de regulamentação do instrumento, já antes realizada por meio do projeto de lei complementar 43 e do projeto de lei 2.111 (RIO DE JANEIRO, 1992), ambos retirados da Câmara pelo então prefeito César Maia no ano de 1993 tendo a matéria apenas sido devolvida à apreciação do legislativo por meio justamente do projeto de lei 1396 do ano de 2012.

Apesar de parado há mais de três anos na Câmara dos Vereadores, este projeto de lei é a aposta na qual os gestores do Rio de Janeiro depositam suas fichas para a aplicação do instrumento em um futuro próximo. Conforme ficará claro nas nossas percepções sobre a fala do gestor entrevistado, este projeto, em conjunto com outros que regulam instrumentos urbanísticos, está na pauta de prioridade da Prefeitura para os próximos cinco anos.

3. A (NÃO) APLICAÇÃO DO PEUC NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NA PERSPECTIVA DOS GESTORES MUNICIPAIS

3.1. Motivos da não aplicação.

Os dados produzidos a respeito do município do Rio de Janeiro, oriundos das fontes bibliográficas, documentais e, sobretudo, das entrevistas realizadas, reportam um cenário de não aplicação do instrumento, embora haja conhecimento de suas potencialidades por parte dos gestores e intenção de promover sua aplicação.

Ressalta-se que o município do Rio de Janeiro, desde seu Plano Diretor de 2012, já previa macrozonas para aplicação do PEUC e IPTU Progressivo no Tempo. Entretanto, os instrumentos, que deveriam ter sido regulamentados naquela oportunidade, não foram.

Um aspecto do contato estabelecido com o gestor que merece destaque é a declaração de que a queda de edifícios no centro da cidade, em 2012, foi a motivação para a discussão do Projeto de Lei (PL) 1396/2012, o qual pretende regulamentar o instrumento aqui analisado. Observa-se, assim, que a intenção da prefeitura, a princípio, se direciona na gestão de imóveis abandonados, em risco ou em ruínas. Até a conclusão desta pesquisa, em julho de 2015, não havia indicativo de aprovação do projeto na Câmara Municipal. Segundo o gestor entrevistado, os embates políticos na Câmara impossibilitaram a aprovação do PL no passado, entretanto, há intenção de se retomar a discussão sobre instrumentos urbanísticos no segundo semestre deste ano.

A intenção da prefeitura é que o PL seja emendado pelo próprio executivo a fim de delimitar os conceitos de não utilizado e subutilizado. O apontamento específico dos imóveis que serão alvo da aplicação dos instrumentos e detalhes sobre o procedimento se darão pela edição de Decretos regulamentadores pelo prefeito. Até então havia levantamento de imóveis de uma área da cidade – central, onde se concentra um corredor cultural - para os quais caberia a incidência do PEUC, porém sem estudo sobre o restante da cidade, o que dificulta a aplicação do instrumento pela ausência de uma visão global da situação do município.

No Plano Diretor de 2011, o IPTU progressivo no tempo está previsto para incidir na zona de ocupação incentivada, entretanto o PL amplia a possibilidade de incidência para a zona de ocupação controlada (zona sul e centro) ou em qualquer outra zona, desde que o imóvel esteja em ruína. Essa inclusão se deu pelo grande número de imóveis tombados e mal conservados, ou, quando bem conservados, se encontram subutilizados, na zona sul da cidade. Segundo o interlocutor, as áreas prioritárias, na perspectiva da prefeitura, para aplicação do PEUC seriam o centro e a zona portuária, além dos corredores de transporte – áreas de instalação do BRT.

A medida alternativa a aplicação do PEUC que vem sendo utilizada, de maneira tímida, para enfrentar o problema dos vazios urbanos é a arrecadação de imóveis abandonados. Todavia, cerca de 15 imóveis apenas foram alvo dessa política. Segundo o interlocutor, a preocupação da prefeitura quanto à aplicação desse instrumento - que exige a percepção da propriedade a partir

de uma concepção vinculada ao cumprimento de sua função social – é a respeito da possibilidade de questionamentos judiciais por parte dos proprietários acerca da política desenvolvida. Para tanto, haveria uma tentativa de reguamentação de um procedimento padrão de arrecadação pela procuradoria do município. Essa preocupação se estende ao PEUC, intentando-se uma sincronia da legislação e atuação dos órgãos internos da prefeitura.

Outra preocupação relacionada à aplicação do PEUC é a demora para obtenção de resultados após o início da aplicação do instrumento, em relação ao dispêndio de esforços. Essa leitura se deu com base na visita de técnicos da prefeitura a equipe que está aplicando o instrumento em São Paulo. Na avaliação do gestor entrevistado, o volume de imóveis passíveis de incidência do instrumento foi diminuto em relação ao processo complexo e lento, ou seja, muita estrutura para poucos imóveis atingidos.

3.2. A responsabilidade da capital na aplicação do instrumento tendo em vista seu papel indutor.

Na reflexão do grupo de pesquisa a respeito dos obstáculos que cercam a aplicação do PEUC, especialmente no estado do Rio de Janeiro, surgiu a hipótese de que um dos fatores que teria peso considerável residiria no fato de o município do Rio de Janeiro não ter implantado esse instrumento até hoje. A análise da política urbana real praticada nos municípios fluminenses, feita a partir dos instrumentos urbanísticos efetivamente adotados em seu âmbito, sugere um papel indutor da capital sobre os demais municípios do estado no que tange à política urbana, e, provavelmente, não apenas neste campo. A título de exemplo, vários municípios do estado possuem “leis de mais valia”, tradicionalmente adotadas na capital fluminense como forma de regularizar edificações ilegais realizadas em áreas formais da cidade, valendo-se, inclusive, da mesma nomenclatura utilizada por lá. Também à semelhança da capital, alguns municípios exigem que o terreno não edificado e/ou utilizado seja murado e cuidado para prevenir invasões, deixando de impor aos

proprietários qualquer obrigação de aproveitamento efetivo do imóvel, institucionalizando a retenção especulativa, na contramão da noção de função social da propriedade. Tratam-se de evidências (e outras poderiam ser acrescentadas) que indicam que algumas práticas e instituições de gestão urbana amplamente utilizadas na capital do estado parecem estar servindo de estímulo e precedente para os demais municípios, dada a influência do que se faz no âmbito daquela e do caráter de referência, e/ou de centro irradiador de ideias e modelos de gestão, que ela possui perante o conjunto destas. Elas levaram os coautores a se perguntar se, reversamente, o fato de o PEUC jamais ter sido aplicado na capital estaria influenciando negativamente os demais municípios, desestimulando-os quanto à sua adoção. A hipótese em tela seria um outro modo de colocar a ideia da importância estratégica da capital do estado, no contexto do desenvolvimento urbano estadual, reafirmando a necessidade de conhecimento do que aí se processa, que pode antecipar tendências futuras.

No que tange à implantação do PEUC, conforme anteriormente mencionado, o município do Rio de Janeiro desperdiçou uma oportunidade histórica de converter-se numa vanguarda nacional. Ainda no ano de 1992, na esteira da aprovação relativamente ágil de seu primeiro plano diretor elaborado já sob a égide da Constituição de 1988, foram enviados à Câmara Municipal dois projetos que dariam condições legais de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo – o PLC 43 e o PL 2.111 (RIO DE JANEIRO, 1992). Ambos foram retirados da Câmara em janeiro de 1993 por determinação do prefeito Cesar Maia, então recentemente empossado e em sua primeira semana de governo. Por força de a matéria ser de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo, aliado ao fato de não haver, no sistema jurídico brasileiro, mecanismos capazes de compelir a que um novo projeto fosse enviado, a matéria somente retornou ao legislativo carioca em maio de 2012, quase 20 anos depois e numa conjuntura totalmente modificada, quando o Prefeito submete à Câmara Municipal o PL nº 1.396, fato motivado por algumas ocorrências de desabamento de edificações, por força de seu desuso e consequente mau estado de conservação.

Somente em 2015, com a divulgação pela imprensa do lançamento do projeto intitulado “Carioca Local”, a Prefeitura do Rio de Janeiro parece se movimentar no sentido aprovar esse projeto, que não teve qualquer tramitação desde sua apresentação. Nas palavras de gestores municipais, a ideia do PEUC e do IPTU progressivo estaria se disseminando apenas agora entre os órgãos da prefeitura, com uma crescente compreensão da importância da regulamentação e posterior aplicação destes instrumentos. No âmbito das avaliações internas da implantação do atual plano diretor, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos tende a ser posta como prioridade para os próximos 5 anos.

4. VICISSITUDES DA APLICAÇÃO DO PEUC

4.1. Forças e oportunidades de aplicação do PEUC

Dos dados produzidos foi possível identificar algumas potencialidades na aplicação do PEUC no curto e médio prazo, extensíveis a todas as municipalidades brasileiras. Um dos dados mais relevantes nesse sentido seria a importância estratégica da aplicação da **utilização compulsória**, uma vez que as hipóteses de *não utilização* e *subutilização* parecem ser, em muitos locais, problemas mais frequentes que a ausência de qualquer parcelamento ou edificação. Este parece ser o caso das áreas centrais dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, bem como de diversas áreas situadas na capital, por exemplo,¹ que apresentam situações de adensamento excessivo, enfrentando o problema da escassez de áreas disponíveis para novos projetos, tanto privados quanto públicos, exigindo das prefeituras recorrer às desapropriações com razoável frequência, muitas vezes enfrentando dificuldades para arcar com as sempre dispendiosas indenizações expropriatórias.

¹ O exemplo mais expressivo, nesse sentido, seria o da Baixada Fluminense.

Dentre as 3 hipóteses de desatendimento da função social da propriedade que se busca combater via PEUC, a da utilização compulsória parece ser aquela menos enfatizada, estudada e debatida na literatura disponível, havendo até mesmo aqueles que hesitam a respeito de sua viabilidade fática ou jurídica, o que nos parece outro descompasso significativo entre a produção teórica e os “chamados” que a cidade tem feito a seu corpo de especialistas. Por esse prisma, realça-se a importância da incorporação e menção expressa da utilização compulsória no Estatuto da Cidade, complementando o disposto no art. 182 da Constituição da República e na Constituição Estadual (1989), ambas silentes a respeito dessa possibilidade. Muito embora sejam poucas as experiências anteriores e atuais de aplicação do PEUC, com base nelas e na literatura consultada nesta pesquisa, pode-se afirmar a viabilidade da verificação e do controle dessas hipóteses por parte das municipalidades, uma vez que têm sido desenvolvidos critérios balizadores adequados a lidar com elas, que seriam menos evidentes e mais fugazes do que as hipóteses clássicas de ausência de qualquer parcelamento ou edificação.

Parece-nos que a articulação de zoneamento e PEUC é combinação de instrumentos que se revela urgente na política urbana, a fim de que a legislação municipal estruture um sistema que trate o aproveitamento da terra urbanizada, simultaneamente, como direito e dever.

4.2. A questão dos imóveis públicos

Uma questão específica, dentro do âmbito maior da aplicabilidade do PEUC, ou, mais propriamente, do atendimento da função social da propriedade, diz respeito ao problema das terras e imóveis públicos, mesmo que restrinjamos nosso olhar ao problema da afetação, o PEUC é incapaz de dar resposta a essa questão. A literatura costuma afirmar que os instrumentos disponíveis para o caso dos imóveis públicos, detidos pelos entes da administração direta, autárquica e fundacional, são apenas aqueles de natureza judicial – a Ação Popular e Ação Civil Pública (cf. LEVIN, 2008).

Faltariam, portanto, instrumentos de natureza administrativa, a fim de que a efetivação da função social da propriedade pública não ficasse na dependência absoluta da judicialização do conflito, o que seria uma alternativa bastante restritiva e inadequada para a gestão pública.

Os dados de LUFT (2014) demonstram o quanto essa questão ainda não foi devidamente enfrentada pelos entes públicos: quando indagados a respeito do controle sobre imóveis públicos não utilizados e se promovem a desafetação destes para fins de realização de políticas urbanas, 16% dos municípios fluminenses informaram possuir o cadastro dos bens imóveis públicos, 26% deles noticiaram expressamente a existência de imóveis públicos vazios e não utilizados, sendo que apenas 2% informaram a ocorrência de desafetação de bens públicos para a realização de políticas de interesse social. Evidencia-se, aqui, que o problema dos obstáculos à aplicação do PEUC está longe de ser a única ou principal questão que deve ocupar as mentes dos pesquisadores, uma vez que a situação em tela convida a pensar a respeito das limitações desse instrumento, ou mais que isso, do sistema jurídico urbanístico, que ainda não dispõe de instrumentos adequados a dar uma resposta eficiente ao problema da função social da propriedade pública. Diga-se de passagem, tal problema é fruto de um muito elogiável avanço conceitual, para a qual muito contribuíram juristas e outros especialistas que trabalham na perspectiva da reforma urbana, sem falar na crucial ação dos próprios movimentos sociais, que tem se mostrado capaz de interferir na gestão do patrimônio fundiário dos entes públicos.

Segundo o gestor entrevistado para esta pesquisa, a prefeitura desde de 2012 vem pensando em políticas para a solucionar a subutilização e não utilização de imóveis públicos. A cessão para utilização é um exemplo do que vem sendo feito.

4.3. O PEUC e a questão do mercado imobiliário: a subversão do instituto

Um ponto a respeito do qual a literatura acerca do PEUC parece ser especialmente sensível seria uma necessidade de consideração da dinâmica

do mercado imobiliário na decisão do município sobre como, onde, quando, em que medida aplicar o PEUC, nas palavras de Denaldi e Bruno Filho (2007), “*acomodação coordenada do mercado, dentro de suas possibilidades de aporte de capital*”. Como este debate poderia ser apropriado, no caso do Rio de Janeiro? No contexto recente de mudanças pelo qual passa a capital fluminense com sua entrada definitiva no mercado de cidades globais, cujo ponto alto é o processo de modificação que se instaurou para prepara-la para sediar os megaeventos esportivos, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, esta questão avulta em importância.

Diante de tais circunstâncias, urge avaliar em que medida o PEUC teria um efeito positivo, em termos econômicos, urbanísticos e sociais. Pela fala do gestor municipal entrevistado, existe a intenção de delimitar como área de incidência do PEUC a região portuária e os corredores de transporte (extensão do BRT). Tal medida contraria os objetivos do instrumento, que seria garantir o adensamento de áreas já servidas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, a fim de evitar o custo de sua estenção para áreas mais periféricas.

Essas áreas ou estão em fase de requalificação (recebendo grande investimento) ou são áreas não servidas de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana. Despender gastos e força de trabalho institucional para aplicação do PEUC nessas localidades pode vir a aquecer o mercado imobiliário.

4.4. O PEUC e os problemas de curto prazo

Outra hipótese a ser relativizada relaciona-se à eficácia do PEUC, na medida em que este se apresenta como instrumento cujos efeitos seriam “*demorados*”, dados os prazos relativamente longos a serem observados para que os particulares cumpram a obrigação de dar aproveitamento adequado ao imóvel, conforme alegam alguns gestores ouvidos. De certo modo, esta é uma “*meia verdade*”, já que a partir da própria notificação os proprietários já são instados a protocolarem projetos de aproveitamento da área notificada – ou a iniciarem a sua efetiva utilização – no prazo de um ano. Assim, nesse lapso de

tempo o imóvel passará a ser utilizado, ou, ao menos, se iniciará um processo de planejamento dessa utilização, e ambas podem ser consideradas efeitos concretos e imediatos que o PEUC pode provocar. O que de fato consideramos que pode retardar a eficácia do PEUC são duas ordens de fatores:

1. A demora da Prefeitura na notificação dos proprietários ou na aprovação dos projetos apresentados por estes;
2. Os proprietários recorrerem ao poder judiciário, arguindo ilegalidades na normatização ou no processo de aplicação do PEUC.

Tratam-se de dois fatores que não consideramos fatais, mas circunstanciais, embora não improváveis de acontecer. Por outro lado, pode-se considerar haver um relativo controle da Prefeitura a respeito deles, uma vez que esta dispõe de condições de adotar providências que minimizem a probabilidade de que ocorram.

O que, provavelmente, seria demorado é o proveito desse instrumento em termos arrecadatórios, viés comumente presente na maneira como alguns instrumentos da política urbana são efetivamente concebidos e aplicados, e que nos parece tão inadequada, do ponto de vista jurídico e urbanístico, quanto irrealista, sob um prisma econômico. À luz das disposições legais que regem a aplicação do PEUC, até que se chegue à *“almejada”* elevação das alíquotas do IPTU, demanda-se observar etapas de notificação, apreciação de projetos e execução de obras, que pode demandar em torno de quatro anos, isto caso o processo seja isento de incidentes como aqueles acima mencionados, exemplificativamente. Assim, resta claro que o ciclo de aplicação desse instrumento é incapaz de responder, no curto prazo, a crises fiscais conjunturais, bem como que a sua aplicação sob o viés de *“busca de fontes alternativas de receita pública”*, pode levar a consideráveis distorções em termos de desenvolvimento urbano. Essa limitação, provavelmente, será rapidamente percebida pelos municípios, uma vez que se lancem na aplicação desse instrumento.

5. Conclusão

Por todo o exposto, percebemos diversas potencialidades no instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsório – PEUC – boas e ruins em termos de sua aplicabilidade no combate à especulação imobiliária em busca de uma cidade mais justa e equânime.

Pelos dados produzidos nesta pesquisa, os entraves a sua aplicação superam substancialmente a ordem jurídica, esbarrando em questões políticas e econômicas tão significativas como complexas.

Neste cenário, é preciso fomentar o debate sobre o instrumento e sua aplicação, de modo a expor e desatar os “nós” que vêm impedindo sua regulamentação e aplicação adequada. Neste ponto, a universidade ganha papel de destaque, não apenas na produção de dados, mas também no apontamento de soluções para os problemas observados.

Este artigo pretende-se apenas um introdutor do tema, tão pouco explorado pela academia e com tantas potencialidades a serem exploradas em benefício da política urbana carioca e nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Juliano Chavaglia e KAWANO, Talita. *Estatuto da Cidade: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*. Disponível em: <<http://julianochavaglia.wordpress.com/2012/01/02/estatuto-da-cidade-parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios/>>. 2009.

BRASIL, Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos; IPEA. *Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação – relatório final de pesquisa*. São Bernardo: UFABC, 2015. Projeto Pensando o Direito. Coordenação: Rosana Denaldi.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Função social da propriedade imóvel e o combate aos vazios urbanos*. In: BRASIL, Ministério da Justiça. Série “Pensando o Direito”. Disponível em:

<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/09Pensando_Direito_relatorio.pdf>. Vol. 9, 2009, p. 39-53.

_____; DENALDI, Rosana. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência*. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/374/354>>. 2007.

_____; _____. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção*. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43638/47260>>. 2009.

CINTRA, Antônio Octávio. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, v. 3, fev., 1988, p. 39-52.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL – FASE. *Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro: Relatório Estadual*. Mauro Rego Monteiro Santos *et alli*. Rio de Janeiro: FASE, s. d. 120p.

FERNANDES, Edésio. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: _____. ALFONSIN, Betânia (coord). *Coletânea de Legislação Urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 13-27.

_____. ALFONSIN, Betânia (coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LEVIN, Alexandre. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp060060.pdf>>. 2008, p. 58-93.

LUFT, Rosângela Marina. *Estruturas e práticas institucionais: problemas de implementação dos instrumentos jurídicos*. Capítulo II da tese de Doutorado em Direito da Cidade. Faculdade de Direito, UERJ, 2014, p. 146-176.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade*: capítulo I – síntese, desafios e recomendações. Rio de Janeiro: IPPUR, 2011, p. 27-56.

_____. *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade*: capítulo II – o acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. Rio de Janeiro: IPPUR, 2011, p. 57-97.

RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei Complementar nº 43, de 17/12/1992. Define o Anexo I da Lei complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 (*Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*). Publicado no Diário da Câmara Municipal de 18/12/1992, p. 8-25. Projeto de iniciativa do Prefeito visando determinar áreas para aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, no município do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei nº 2.111, de 17/12/1992. Regulamenta os artigos 33 a 37 da Lei complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 (*Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*). Publicado no Diário da Câmara Municipal de 18/12/1992, p. 31. Projeto de iniciativa do Prefeito visando regulamentar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, no município do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei nº 1.396, de 31/05/2012. Institui, nos termos dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade no município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Projeto de iniciativa do Prefeito visando regulamentar a aplicação do PEUC, no município do Rio de Janeiro.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. *Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro*. In: LAGO, Luciana Corrêa do (org). *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 11-88.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.234, de 1º/07/2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 51.920, 11/11/2010. Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica. In: OSÓRIO, Mauro *et alli*. *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 17-44.