

X CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO

GT 03: LIMITES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL

AUTONOMIA, CAPACIDADE ESTATAL E EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: O CASO PEUC

Claudia Acosta¹
 Gabriela Terentim²

Introdução

Desde o início dos anos 60, quando iniciou-se o movimento pela reforma urbana, ficou bem definido que toda propriedade deve cumprir função social. No entanto, não estava claro e discutido desde o primeiro momento como fazer-se cumprir essa obrigação. O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC) aparece na constituição de 1988, para combater a ociosidade imobiliária e só foi regulamentado em âmbito federal em 2001, no Estatuto das Cidades. Com o novo marco regulatório urbanístico, foi estabelecida uma receita genérica de combate a ociosidade imobiliária pelo governo federal a ser cumprida pelos municípios, que tem poucos graus de discricionariedade a ser utilizado na implementação do instrumento, aspecto este que será explorado na primeira seção deste artigo.

Além disso, a implementação deste instrumento urbanístico pode não requerer muito investimento financeiro, mas depende muito de capacidade estatal tanto técnico-administrativa, quanto político-relacional para sua efetividade, uma vez que depende de um conjunto de estratégias de gestão sincronizados para o sucesso, a discussão teórica sobre a capacidade estatal e o PEUC encontra-se na segunda seção.

Em dezoito anos de Estatuto das Cidades apenas oito municípios brasileiros conseguiram avançar com a implementação do PEUC, cada qual com seus fatores limitantes e potencializadores, mas quase em todos os casos houve descontinuidade no uso do instrumento. A partir da apresentação destes casos é possível inferir sobre os efeitos da capacidade estatal na efetividade da aplicação do PEUC, como será demonstrada na terceira seção.

Ao fim, o artigo correlaciona os conceitos de autonomia e capacidade estatal para analisar a efetividade do PEUC como instrumento de combate a ociosidade nos municípios.

Graus de liberdade do município na regulamentação do PEUC

¹ Claudia Acosta – Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV). Mestre em Estudos Urbanos (Colégio de México). E-mail: claudiaacosta@gmail.com

² Gabriela Terentim: Mestre em Gestão de Políticas Públicas (USP). E-mail: gm.terentim@gmail.com

A literatura brasileira principalmente sobre federalismo entendeu que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos entes subnacionais muita autonomia, uma vez que ratificou a descentralização, no entanto, Arretche (2012), afirma que a descentralização não conferiu autonomia aos municípios, e que o governo federal ainda é tão centralizador quanto era antes de 1988. A autora enfatiza a distinção conceitual entre descentralização política, fiscal e de competências, uma vez que a descentralização de competências (*policy-making*) não pode ser adequadamente interpretada como descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy-decision-making*) (ARRETCHÉ, 2012, p. 147). Essa inferência baseia-se no entendimento de que implementar as políticas não implica necessariamente em decidir sobre o modo de como serão implementadas.

A autonomia decisória pressupõe a existência de graus de liberdade presentes nas normativas reguladoras das atividades a serem implementadas, bem como recursos monetários disponíveis para sustentar o exercício da discretionariedade dos atores na hora da implementação. Em acordo com Arretche (2012), não é possível afirmar que a autonomia está garantida pela descentralização fiscal e de competência, uma vez que para praticamente toda política pública de interesse subnacional existe uma regulamentação federal. A exemplo, temos os instrumentos de política urbana, definidos pelo governo federal no Estatuto das Cidades, mas de implementação inteiramente municipal.

O Estatuto das Cidades regulamenta os artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana. Chama-se das cidades, devido ao entendimento que o município é a unidade soberana na gestão da política urbana, que principalmente através do Plano Diretor tem o poder de ordenar a expansão e o desenvolvimento do território. No entanto, no caso da aplicação do instrumento urbanístico PEUC a discretionariedade local ficou muito restringida. Isto porque itens importantes que definem tanto o modo de combater a ociosidade como os procedimentos para o fazê-lo, foi todo regulamentado pelo EC:

- Área de aplicação da PEUC tem que estar demarcada no PD;
- Instrumento deve ser aplicado via notificação da obrigação ao proprietário;
- Método de notificação pré-determinado: proferida por funcionário público municipal (pessoalmente ou por outro meio que assegure o recebimento da notificação) ou por edital se três tentativas pessoalmente falharem;
- Notificação deve ser averbada em cartório; e
- Prazos mínimos para cumprimento da obrigação já estabelecidos.

Isso significa dizer que se um município decidir combater a especulação imobiliária, deverá seguir a receita proferida pelo EC, ou seja, o método de notificação da obrigação ao proprietário, com registro da mesma no imóvel cartório; com pouca margem para discretionariedade nas questões referentes ao procedimento de aplicação do instrumento. A liberdade total encontra-se

nas escolhas administrativas e de critérios de seleção dos imóveis (organização interna para o funcionamento da PEUC).

Então, como o aparato jurídico municipal pode influenciar o sucesso ou fracasso da aplicação da PEUC em diferentes municípios? Em primeiro lugar, o município pode conferir maior ou menor legitimidade à aplicação PEUC através dos objetivos do Plano Diretor. Repetir artigos da constituição e criar outros que fundamentam-se no cumprimento da função social da propriedade, fortalece-se o dever da prefeitura em agir de forma a persegui-los. Além disso, deve conter a delimitação da área que incidem os instrumentos.

Regulamentar em Lei Complementar o PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo (IPTUP), confere maior legalidade à aplicação da obrigação aos proprietários, que muitas vezes questionam regulamentações municipais feitas através de decreto. Na Lei Específica é possível regular:

- critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados;
- prazos para que os proprietários atendam às obrigações;
- casos de não incidência; e
- incidência, procedimentos, prazos, condições e alíquotas.

A normatização dos procedimentos administrativos para aplicação da PEUC é fundamental e deve, quando possível, ser descrita por Decreto. Um decreto contendo a lotação institucional do PEUC, composição e atribuições da equipe, papel dos conselhos, escalonamento e priorização das áreas, possibilidades de impugnação e seus procedimentos.

Por fim, não menos importante, a previsão da aplicação de alíquotas de IPTUP no Código Tributário Municipal, para sustentar a sua aplicação.

A propriedade é um dos bens mais resguardados no direito e na administração pública brasileira, por isso o aparato jurídico que justifica a intervenção pública nela, deve ser suficiente robusto e interligado, para diminuir as contestações, bem como para estruturar a gestão pública de tal forma a tentar dar sustentabilidade no tempo para sua continuidade, uma vez que, como será demonstrado adiante, o uso da PEUC ainda é muito frágil diante das mudanças políticas

Conceito de capacidade estatal para análise da aplicação do instrumento urbanístico

O termo capacidade é empregado no campo de públicas, para referir-se a possibilidade de por algo em prática, ou seja, de execução. Por esse motivo a capacidade está intimamente ligada ao poder de implementação dos objetivos do Estado (SKOCPOL, 1985 apud CINGOLANI, 2013), porém não a reduzindo ao momento da implementação do ciclo de políticas públicas, pois a capacidade de implementação está presente em todos as fases do mesmo: capacidade de influenciar a agenda, capacidade de avaliar, capacidade de formular alternativas e soluções, etc.

Outro ponto fundamental da literatura de capacidade é que sempre esteve ligada a temáticas do desenvolvimento estatal (GOMIDE, PIRES, 2011; GOMIDE, PIRES, SÁ E SILVA,

2014; LOUREIRO, TEIXEIRA, FERREIRA, 2014; SCHAPIRO, 2014). Isso porque é esforço dos autores compreender as condicionantes que possibilitam atingir ou não um patamar de desenvolvimento desejável. Isso nos leva a um terceiro ponto fundamental da análise de capacidades: os arranjos institucionais.

Boa parte da literatura de capacidades centra seu método em identificar efeitos capacitadores no arranjo institucional da política pública em questão. Isso deve-se à ligação entre análise de capacidade estatal e o neo-institucionalismo histórico.

A quarta dimensão da discussão de capacidades é a governança. Existe uma simbiose entre os conceitos de capacidade e governança, mas é fundamental distingui-los. Em *What is governance?*, Fukuyama (2013) trata a capacidade como indicador que possibilita mensurar a governança, pois a capacidade estatal é uma condição necessária para atingir a governança em contextos democráticos.

Por fim, o quinto elemento da discussão de capacidades: a democracia. Capacidade em contextos autoritários são muito distintas das capacidades em contextos democráticos. No segundo contexto, exige-se múltiplas capacidades do Estado: articulação, administrativa, coordenação, etc, pois existe a componente de legitimação, inexistente em contextos autoritários. Em contextos autoritários, se não existe aceitação, implementa-se do mesmo jeito, não há descentralização, não há múltiplos atores. Portanto, a análise de capacidade é crescente em contextos democráticos (GOMIDE, PIRES, SÁ, 2014, p. 238).

Em suma, ao analisar capacidade estatal podemos compreender quais arranjos institucionais envolvidos na execução de políticas públicas (implementação), permite a sociedade sair do ponto em que se encontra para o ponto desejável (desenvolvimento), de forma legitimadora e democrática (governança).

Adicionalmente, Gomide, Pires e Sá (2014) separaram os estudos de capacidades em duas gerações. A primeira refere-se aos atributos de Estados que conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Cingolani, 2013 apud Gomide, Pires, Sá, 2014, p. 237). A segunda geração refere-se aos atributos que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews, 2012 apud Gomide, Pires, Sá, 2014, p. 237). Ou seja, a primeira geração está muito mais relacionada a capacidade do Estado manter-se existente e atuante; enquanto a segunda geração centra-se na análise do estado em ação (transformador) e sua efetividade.

Nos trabalhos de segunda geração, que serão tratados aqui, geralmente consideram-se duas principais dimensões de capacidades:

- técnico-administrativa: nos termos de Gomide, Pires e Sá e Silva (2014) contempla competência dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos do Estado, bem como mecanismos de coordenação intragovernamental, entre outros aspectos mais técnicos. Enquanto nos termos de Schapiro (2014, p. 251), diz respeito a capacidade de ação do arranjo político institucional;

- político-relacional: referem-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. É possível perceber tais capacidades a partir da existência de formas de interação das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos). Além disso, a promoção de capacidades políticas depende, fortemente, de existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras), assim como da atuação dos órgãos de controle – sejam eles internos ou externos –, provendo transparência e escrutínio público da ação governamental. (Gomide, Pires e Sá e Silva, 2014, p. 238).

É importante ressaltar que um tipo de arranjo institucional (analisado na capacidade técnico-administrativa), pode ter efeito de incremento da capacidade político-relacional.

A implementação do PEUC é antes de mais nada um ato de natureza jurídica, mais do que de gestão, pois implica em atribuir uma punição à determinado tipo de comportamento privado, a medida que atua na sobreposição do direito coletivo (função social da propriedade) ao direito individual (direito à propriedade), tornando o proprietário “réu” em um processo administrativo, a aplicação do PEUC mobiliza as seguintes capacidades estatais:

Tabela 1 – Capacidades estatais para aplicação do PEUC

Técnico-administrativa	Político - Relacional
a) arcabouço jurídico completo; b) equipe exclusiva; c) convênio com cartório;	d) apoio do legislativo; e) comunicação com os proprietários.

Elaboração própria.

- a) arcabouço jurídico completo: aparato legal com Lei Complementar, Decreto e Especificação no Código tributário prevendo a aplicação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo;
- b) equipe exclusiva: arranjo institucional para dar seguimento aos trabalhos de implementação do PEUC é importante tanto para dar relevância ao trabalho dentro da prefeitura, quanto para garantir celeridade e o monitoramento adequado à política pública;
- c) convênio com cartório: para emissão das notificações, averbação da obrigação e alimentação do banco de dados sobre os imóveis;
- d) apoio do legislativo: para aprovação da Lei complementar;
- e) comunicação com os proprietários: garantia de diálogo para viabilizar a execução da obrigação - clareza na notificação.

A presença dessas oito capacidades não foi vista em nenhum dos casos de forma simultânea, mas a combinação de várias esteve presente principalmente nos casos em que o município conseguiu avançar para o IPTUP. Por isso a hipótese de que a capacidade estatal, neste contexto de baixa autonomia sobre o modo de combater problemas urbanísticos

Os casos de implementação do PEUC

O Plano Diretor é obrigatório em municípios com mais de 100 mil habitantes. Com base na Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (MUNIC) de 2012, existiam 288 municípios com população superior a 100 mil habitantes. Entre estes municípios, 286 afirmaram ter Plano Diretor e entre estes, 91% tinham lei específica regulamentando a aplicação da PEUC.

Denaldi et al (2015), identificou mais 27 casos no estudo “PEUC nas capitais brasileiras” e quatro casos adicionais constatados nas consultas na *internet*, nos sites das prefeituras. Assim, temos um total de 110 municípios com mais de 100 mil habitantes com indício de legislação específica sobre PEUC.

A partir deste primeiro panorama, Denaldi et al (2015) averiguou os 110 municípios para confirmar a existência de regulamentação específica para aplicação de PEUC e constatou que apenas 25 realmente havia regulamentado o instrumento. No entanto, apenas 8 cidades colocaram em prática a aplicação da PEUC, são eles: Curitiba, Goiânia, Maringá, Palmas, Diadema, São Paulo, Santo André e São Bernardo.

As experiências nas cidades de Curitiba, Palmas, Goiânia e Diadema foram muito breves e incipientes (segundo dados de 2015). Diadema e Curitiba distribuíram seis notificações e Palmas Goiânia tiveram de cancelar todas as notificações devido a processos judiciais (DENALDI et al, 2017). Portanto, o objeto de estudo deste artigo são os municípios de Maringá, São Paulo, Santo André e São Bernardo.

A tabela a seguir, apresenta a presença das capacidades arroladas na tabela 1 nos municípios estudo de caso.

Tabela 2 - Presença das capacidades nos casos

Capacidade	Maringá	Santo André	São Bernardo	São Paulo
a) Jurídico	Plano Diretor e Lei do IPTUP	Decreto PEUC - Sem IPTUP	Completo	Completo
b) Equipe	Dentro do Planejamento Urbano	Dentro do Planejamento Urbano	Dentro do Planejamento Urbano	Exclusiva
c) Cartório	Informação cadastral e Notificação	*	Informação	Informação
d) Legislativo	*	Não apoio	Apoio	Apoio
e) Comunicação	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Prefeituras e Denaldi et al (2015). Elaboração Própria

* Não tem a informação

Para compreender melhor os efeitos da presença destas capacidades na implementação do PEUC, observa-se os resultados de aplicação, apresentados na tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - Resultados da aplicação do PEUC nos casos

Resultado	Maringá	Santo André	São Bernardo	São Paulo ³
Aplicação do PEUC	2009 - hoje	2006 - 2008	2013 - 2016	2013 - 2018
Nº de notificações	705 ¹	66	190	1.384
Nº de averbações	705 ¹	16	154	*
Nº de IPTU	31 ²	0	27	287
Cumpriram obrigação	119	pelo menos 1	103	127

Fonte: Prefeituras. Elaboração Própria

¹ Dado de 2013

² Dado de 2019

³ Fonte: Qualificação Dânia Brajato (2019).

* Não tem a informação

Algumas inferências podem ser feitas a partir dos dados apresentados. Em primeiro lugar, a regulamentação do IPTUP é fundamental para o combate a ociosidade imobiliária. Santo André não fez a regulamentação por falta de apoio do legislativo (Denaldi et al, 2015) e não conseguiu ir em frente com o instrumento. Isto por que Santo André não contava com o apoio do legislativo para aprovação das legislações complementares, o que ratifica a importância da presença da capacidade político-relacional apoio legislativo, já presentes das outras duas cidades da região metropolitana de São Paulo. São Bernardo e São Paulo não aplicam mais notificações, mas a aplicação do IPTUP garante que mesmo com a descontinuidade da política, alguns proprietários ainda tenham incentivos para cumprir a obrigação dada no passado.

A existência de equipe exclusiva não teve efeito sobre a continuidade do uso do instrumento, nem sobre o alcance do mesmo. O único efeito que a equipe exclusiva de São Paulo conseguiu ter de grande valia para a aplicação do instrumento foi de reduzir a contestação das notificações, tendo a cidade o menor percentual de contestações observadas, isto em razão do trabalho de caracterização dos imóveis da equipe e também da notificação que acompanha todos os laudos técnicos informando com clareza a razão pela qual o imóvel era passível da obrigação do PEUC.

A presença do convênio com o cartório tanto para informação quanto para notificação teve grande impacto na operacionalização do PEUC em Maringá. A parceria automatiza dois processos custosos em termos de pessoal e de informação que é a informação correta de quem é o proprietário do imóvel passível do PEUC, notificá-lo e averbar a obrigação. Muitos cartórios recusam a averbação dado conflitos de registros por falta de informação ou contestação da forma de notificação (Denaldi et al, 2015). O problema foi mitigado em Maringá.

Maringá é a única cidade dos 4 casos que não apresentou facilidade para a comunicação do proprietário com a prefeitura, para esclarecimentos, sugestões de como proceder ou até mesmo a contestação da notificação. No entanto, dado o tempo do início do uso do PEUC e o número de

efetivação das obrigações, a falta de comunicação pode ser um fator importante para o baixo número de ações dos proprietários.

São Paulo e São Bernardo têm apenas uma diferença de capacidades, a exclusividade da equipe. No entanto, São Bernardo do Campo teve o maior sucesso em relação ao número de ações decorrentes da notificação. Isto deve-se a outros fatores. Um deles que pode ser uma hipótese explicativa é a concentração de terras, que em São Paulo existem muitas para um mesmo proprietário.

Considerações Finais

O presente artigo objetivou articular conceitos de capacidade estatal para sugerir razões que proporcionam um ambiente mais ou menos favorável para implementação e resultado do PEUC e IPTUP, trazendo um ponto de vista da gestão pública sobre o uso do instrumento. Não pretende ser conclusivo, posto que não leva em considerações as estratégias territoriais e fatores locais que também são importantes para o sucesso do uso do instrumento, bem como não apresenta os detalhes das experiências selecionadas que influenciaram nos resultados da implementação. Esta decisão baseia-se na tentativa de iniciar um processo de seleção de capacidades que por si só podem contribuir positivamente para o uso do PEUC.

Neste sentido, a existência de legislação completa e o convênio com cartório incluindo para a notificação do proprietário é um diferencial para o sucesso da implementação do PEUC. A regulamentação do PEUC é uma exigência da norma federal, Maringá por exemplo, regulamentou no Plano Diretor, tornando-o autoaplicável com o Plano Diretor. Mas o convênio com o cartório é feita a partir do uso do espaço de discricionariedade municipal e tem relevante efeito na aplicação do PEUC. O que aponta que é possível através de decisões locais aprimorar o instrumento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012. 232 p.

BRAJATO, D. **Função Social da Propriedade Urbana e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação**. Qualificação de Doutorado (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Santo André: Universidade Federal do ABC, 2019.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, 2013.

DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2017, 9(2), 172-186.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação.** Série Pensando o Direito, v. 56, p. 1-321, 2015.

FUKUYAMA, F. What is governance? In: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 2013, 26 (3), p. 347–368.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R.R.C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional.** Brasília: IPEA, 2011, n.1

GOMIDE; A. A.; PIRES, R. R.; SÁ E SILVA, F. Capacidades Estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, L.M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERREIRA, A. M. (2014) Desenvolvendo Capacidades Estatais: Conflitos e Articulação de Interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco. **Desenvolvimento em Questão**, 2014, v. 12, n. 28, pp. 5-36.

SCHAPIRO, M. G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. In: GOMIDE, A. A. & PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.