

J O Y C E N E V E S D A S I L V A



INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO CUMPRIMENTO DA  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: O  
CASO DE CAMPINA GRANDE – PB

Universidade Federal de Campina Grande  
Centro de Tecnologia e Recursos Naturais  
Unidade Acadêmica de Engenharia Civil  
Curso de Arquitetura e Urbanismo  
Joyce Neves da Silva

Instrumentos de Indução ao Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana:  
O Caso de Campina Grande – PB

Campina Grande, 17 de junho de 2019

Universidade Federal de Campina Grande  
Centro de Tecnologia e Recursos Naturais  
Unidade Acadêmica de Engenharia Civil  
Curso de Arquitetura e Urbanismo  
Joyce Neves da Silva

Instrumentos de Indução do Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana:  
O Caso de Campina Grande – PB

Trabalho submetido à disciplina  
Trabalho de Conclusão de Curso,  
como requisito parcial a obtenção do  
grau de Bacharel em Arquitetura e  
Urbanismo

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Livia Izabel  
Bezerra de Miranda

Campina Grande, 17 de junho de 2019

Trabalho de Conclusão de Curso “Instrumentos de indução do ao cumprimento da função social da propriedade urbana: caso Campina Grande/PB”, apresentado por **JOYCE NEVES DA SILVA**, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo outorgado pela Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Unidade Acadêmica de Engenharia Civil, Curso de Arquitetura e Urbanismo.

APROVADO EM: 04 de julho de 2019

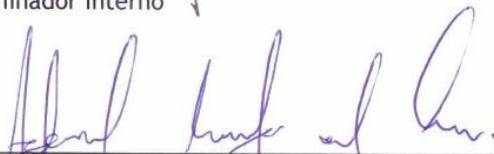
BANCA EXAMINADORA:



**Prof.<sup>a</sup> Dr(a). Livia Izabel Bezerra de Miranda**  
Orientadora - Presidente



**Prof. Dr. Demóstenes Andrade de Moraes**  
Examinador Interno



**Me Adjael Maracajá de Lima**  
Examinador Externo

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Socorro e Ednaldo, por sempre acreditarem no meu potencial, pelo grande incentivo ao estudo e pelo apoio emocional em várias madrugadas insones.

Ao meu irmão, Júlio, por estar sempre por perto e ser um ótimo amigo. Também pelo empréstimo do computador que viabilizou este trabalho.

À minha orientadora, Lívia Miranda, por ser excelente pessoal e profissionalmente. A ela sou grata pelo apoio e pela paciência.

Aos amigos de turma - Bianca, Felipe José, Felipe Araújo, Clarice, Carol e Haziél - pelo companheirismo e pela leveza que trouxeram aos sempre terríveis finais de período.

Aos professores, pela disposição para ensinar apesar das limitações de estrutura do curso e das ginásticas realizadas para compatibilizar horários. Agradeço ainda pela oportunidade de aprender com eles.

À minha cara amiga Rossana por escutar pacientemente todas minhas lamúrias, mantendo-se sempre positiva.

Ao meu amigo Leonardo por sempre providenciar assuntos alheios à arquitetura para conversarmos.

Aos meus amigos do Observatório das Metrópoles - Simone, Eldson e Jobson - pela companhia, apoio e incentivo.

A Josivaldo por ter mantido meu posto de trabalho durante esses longos 6 anos. Se eu consegui pagar as inúmeras plotagens ao fim de cada período foi graças a isso.

Aos meus gatos, Bengo e Beru, por serem as bolinhas de pelos mais amáveis e desestressantes do universo.

Chegar a esta etapa do curso foi um grande desafio cujo qual eu não teria conseguido alcançar se não fosse pelo apoio de todos vocês, muito obrigada.

## RESUMO

O espraiamento da mancha urbana e a manutenção simultânea de imóveis ociosos em condição, e localização, de serem utilizados está relacionada a especulação imobiliária. Para combater este tipo de crescimento urbano insustentável, Constituição Federal de 1988 condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da Função Social. Para que se fosse possível exigir a efetivação deste instituto, este foi instrumentado com os dispositivos de Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação, instrumentos urbanísticos de foram posteriormente regulamentado no Estatuto das Cidades. Em Campina Grande, os instrumentos foram introduzidos nos planos diretores dos anos 1996 e 2006, porém nenhum resultado foi obtido das experiências. Sendo objetivo desde trabalho identificar os entraves que impossibilitaram a aplicação dos instrumentos na regulação espaço da cidade. Os resultados obtidos após o levamento das legislações urbanísticas da cidade, indicou o emprego irrefletido do PEUC e seus sucedâneos dissociada de uma estratégia de promoção do desenvolvimento urbano, redação regulamentadora insuficiente. A partir da identificação das deficiências no processo, este trabalho busca contribuir com recomendações a utilização do PEUC e sucedâneos que possam auxiliar em um futuro planejamento da aplicação.

Palavras chave: Função Social da Propriedade; Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação; Plano Diretor; Campina Grande.

## LISTA DE ABREVIATURAS

EC – Estatuto da Cidade

CF – Constituição Federal

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Localização de Campina Grande
- Figura 2: Crescimento Urbano
- Figura 3: Macrozoneamento - Zona rural (azul) e zona urbana (bege)
- Figura 4: Zoneamento do Plano Diretor de 1996
- Figura 5: Estacionamento improvisado em prédios antigos do Centro
- Figura 6: Estacionamento improvisado em terreno vazio do Centro
- Figura 7: Infraestrutura do município de Campina Grande, PB
- Figura 8: Vias e áreas de influência
- Figura 9: Proposta de eixos de adensamento do Plano Estratégico
- Figura 10: Zonas urbanas
- Figura 11: Bairros do Pedregal e da Bela Vista
- Figura 12: Bairros da Estação Velha e do Catolé
- Figura 13: Zonas especiais da Campina Grande
- Figura 14: Espaços livres de Campina Grande
- Figura 15: Áreas dos Eixos Temáticos e Zoneamento do PEUC
- Figura 16: Localização do Bairro do Catolé
- Figura 17: Usos do solo em Campina Grande
- Figura 18: Gabarito das construções
- Figura 19: Universo notificável
- Figura 20: Imagens de satélite nos anos 2005 e 2019



## LISTA DE QUADROS

- Quadro 01: Critérios para caracterização de imóveis
- Quadro 02: Síntese das etapas da regulamentação do PEUC
- Quadro 03: Síntese de etapas de implementação do PEUC
- Quadro 04: Função Social da Propriedade
- Quadro 05: Diretrizes do Plano Diretor e do PEUC
- Quadro 06: Previsão, Zoneamento, Notificações e prazos para o PEUC
- Quadro 07: Caracterização dos imóveis
- Quadro 08: Casos de não incidência do PEUC
- Quadro 09: Previsão do IPTU progressivo no tempo e prazos.
- Quadro 10: Alíquotas do IPTU Progressivo no tempo
- Quadro 11: Faixas da planta genérica e alíquotas do IPTU
- Quadro 12: Simulação da aplicação do IPTU progressivo no Tempo
- Quadro 13: Resumo dos imóveis cadastrados no GIAP
- Quadro 14: Previsão da desapropriação

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
Subcapítulo Metodológico .....	16
1 A PROPRIEDADE PRIVADA E A FUNÇÃO SOCIAL .....	19
1.1 A Propriedade Privada e o Pensamento Liberal .....	19
1.2 A Propriedade Privada e o Pensamento Social .....	20
2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	24
2.1 Constituições Anteriores a 1988.....	24
2.2 A Constituição de 1988 e o Ideário da Reforma Urbana .....	28
2.3 A Reforma Urbana na Constituição de 1988 .....	31
3 O ESTATUTO DA CIDADE.....	34
3.1 A Função Social no Estatuto da Cidade .....	36
3.2 A Função Social no Plano Diretor.....	38
4 A URBANIZAÇÃO DESIGUAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	43
4.1 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).....	43
4.1.1 Regulamentação .....	43
4.1.2 Implementação do PEUC.....	47
4.2 IPTU Progressivo no Tempo.....	52
4.2.1 Regulamentação .....	52
4.2.2 Aplicação do IPTU .....	53
4.3 Desapropriação .....	54
5 CASO DE ESTUDO: CAMPINA GRANDE.....	57
5.1 Crescimento e Evolução Urbana - Linha do Tempo .....	57
5.1.1 Período de 1907 a 1935.....	57
5.1.2 Período de 1935 a 1950.....	59
5.1.3 Período de 1950 a 1964 .....	60
5.1.4 Período de 1964 a 1990.....	61
5.1.5 Período de 1990 a 2019 .....	62
5.2 Processos Espaciais e a Constituição de Vazios Urbanos em Campina Grande .	64
5.3 Legislação Urbanística de Campina Grande.....	66
5.3.1 Parcelamento, Edificação e utilização Compulsórios - PEUC.....	67

5.3.2 IPTU Progressivo no Tempo.....	73
5.3.3 Desapropriação com Títulos da Dívida Pública .....	76
5.3.4 Deficiências Identificadas para Aplicação Efetiva da Tríplice de Instrumentos .	77
5.4 Outras Legislações.....	78
5.4.1 Lei Orgânica .....	78
5.4.2 Planos Diretores Anteriores ao Estatuto da Cidade .....	78
5.4.3 Prospectos: Plano Estratégico – Campina 2035 .....	81
6. POSSIBILIDADES E DESAFIOS.....	84
6.1 Possibilidade 01: Aplicação e Regulamentação .....	85
6.2 Possibilidade 02: Gestão do PEUC.....	87
6.3 Possibilidade 03: Articulação Entre o PEUC e os Objetivos de Adensamento do Plano Estratégico .....	88
6.4 Possibilidade 04: Zoneamento .....	89
6.4.1 Infraestruturas .....	90
6.4.2 Sistema Viário.....	91
6.4.3. Zoneamentos do Plano Diretor (2006) .....	93
6.4.3.1 Zonas Especiais .....	95
6.4.4 Espaços Livres.....	96
6.4.5 Proposta de Zoneamento.....	98
6.5 Simulação da aplicação do PEUC .....	99
CONCLUSÃO .....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	106
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS .....	109



## INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira tem por aspecto principal a desigualdade social, que no âmbito das cidades assume a forma de uma produção espacial segregadora, com realidades sociais e morfologias distintas (por vezes antagônicas) criando áreas centrais com acesso a infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos ao mesmo passo em que produz zonas periféricas que tem acesso limitado às mesmas qualificações ou que até mesmo não as tenham.

Além expansão demográfica, houve também a expansão e a diversificação dos negócios praticados na cidade. Ao solo urbano foi atribuído valor de troca o que permite que seja comercializado tal qual qualquer mercadoria. As áreas Centrais são espaços que recebem mais investimentos públicos, e também privados, e por consequência possuem mais valor agregado ao solo e devido ao maior acesso a serviço e infraestrutura também possuem um custo mais alto. O fator financeiro é nas cidades o responsável por determinar quais grupos sociais podem, ou não, garantir sua boa localização em relação ao Centro.

A população de baixa renda por não conseguir arcar com os preços praticados em áreas bem localizadas e devido à escassez de ofertas imobiliárias direcionadas a sua faixa financeira buscam áreas nas franjas urbanas ou onde o mercado imobiliário não pode atuar para fixar residência (Estatuto da Cidade Guia para implementação pelos municípios e cidadãos, 2002), dando origem as periferias que a princípio são desestruturadas e sanitariamente precárias. À medida que estas periferias são equipadas e recebem investimentos o valor agregado de seu solo sobe ocasionando por consequência uma nova “expulsão” dos mais pobres para novas periferias. Este processo de periferização pode reproduzir-se indefinidamente nas cidades.

Simultaneamente, a mesma dinâmica imobiliária que não dá espaço para as camadas mais populares em áreas centrais e incentiva a reprodução de periferias, é responsável pela sobreoferta de imóveis direcionadas a mercados de média e alta classe. Como a oferta é superior à demanda a consequência é que abundam propriedades urbanas ociosas ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, incentiva o adensamento insustentável de periferias ou fazem surgir novas periferias. Ademais,

nas áreas Centrais sobram ocorrências em que propriedades urbanas não mantidas desocupadas propositalmente para que tenham seu valor especulado. De modo que, conforme as regras de oferta e demanda atuem nas regiões centrais num dado espaço de tempo os preços avaliados por essas propriedades possam se multiplicar em relação ao valor atual e a venda destes imóveis possam ser bastante lucrativas ao proprietário (Brasil, 2002).

A produção espacial resultante do modelo desigual de ocupação é uma cidade cuja malha urbana é espraiada e pontuada por vazios consideráveis em áreas centrais. Além disso, Cidades espraiadas tem potencial para sobrecarregar o sistema viário e requerem a ampliação de área de cobertura de redes de infraestruturas. As áreas já dotadas de infraestruturas e equipamentos são mais aptas a serem urbanizadas e ocupadas, pois evitam a ocupação em áreas sem infraestruturas ou ambientalmente frágeis e conseqüentemente evita gastos públicos com uma expansão de serviços que poderiam ser evitadas e além de promover o acesso democrático à terra urbana ao aumentar a oferta de terra urbanizada a mercados consumidores populares.

Imóveis urbanos devem, por princípio, ter usos de acordo com a disponibilidade de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, bem como colaborar com o bem-estar da população e contribuir para o desenvolvimento da cidade. Manter imóveis urbanos ociosos e subutilizados ou ainda retê-los para fins especulativos, em principal em áreas centrais e/ou estruturais, é um movimento contrário à gestão eficiente do uso e ocupação do solo, uma vez que impulsiona, indiretamente, o espraiamento da malha urbana para regiões ambientalmente sensíveis e encarece o custo per capita pela manutenção dos infraestruturas urbanas.

A questão da retenção de propriedades urbanas ociosas para atender apenas aos interesses particulares é contrária à prerrogativa de que esta é condicionada ao cumprimento de sua Função Social, conforme declarado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado no Estatuto da Cidade. Os governos municipais têm a autoridade de exigir que os proprietários fundiários cumpram com a obrigação de atribuir função social a seus imóveis utilizando-se dos instrumentos PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação.

A princípio, o PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação foram idealizados no texto original da Ementa Popular para que fossem utilizados de forma independente, de forma que o emprego destes instrumentos nas políticas urbanas ficasse a cargo das estratégias utilizadas por cada município; no entanto, o texto posteriormente aprovado na Constituição de 1988 estabeleceu que o emprego destes se desse de forma obrigatoriamente de forma sucessiva (DENALDI et al, 2015, p.13.)

No entanto, apesar da obrigatoriedade de o uso sucessivo da tríplice de instrumentos delongar o tempo para que os imóveis possam positivamente cumprir com a sua função social, a regulamentação dos instrumentos representa um grande avanço para a política de ordenamento e desenvolvimento urbano. Com a regulamentação do Estatuto da Cidade os instrumentos ganharam respaldo jurídico, prazos e parâmetros para nortear a aplicação dos mesmos nos municípios brasileiros através dos Planos Diretores, aparelhando o Poder Público Municipal para que este possa intervir na dinâmica de uso e ocupação do solo como agente regulador combatendo a retenção especulativa imobiliária, a reprodução e manutenção de vazios urbanos, e a surgimento de novas periferias.

Neste trabalho, será discutido o princípio da Função Social da Propriedade e da tríplice instrumentos de cumprimento da função social – Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação. Bem como os pré-requisitos necessários a regulamentação destes institutos na legislação a nível nacional e a nível local. Sendo escolhido para caso de estudo Campina Grande, município da mesorregião do Agreste da Paraíba, com área de 593.026 km<sup>2</sup> (IBGE) e um contingente populacional de 407.472 habitantes (de acordo com a projeção populacional do IBGE para o ano de 2018).

A abordagem do tema proposto justifica-se sob a premissa de que o processo de produção do espaço do município de Campina Grande segue tendências dicotômicas produzem, simultaneamente, centralidades e periferização. Promovendo a periferização ao espriar a malha urbana para atender, sobretudo a demanda habitacional de famílias de baixa renda, que se deslocam para as bordas sejam por iniciativa própria (devido ao preço da terra) ou através de programas de habitação social. Ao passo que produz áreas especializadas e bem servidas de serviços públicos

pontuadas dentro da malha urbana por espaços ociosos e imóveis desocupados que não cumprem com a sua função social. Apesar de Campina Grande contar no seu Plano Diretor de 2006, o PEUC e IPTU progressivo no tempo que são instrumentos idealizados para coibirem este tipo de conduta, estes nunca foram efetivamente aplicados no Município.

Dada a problemática motivadora, é objetivo deste trabalho identificar os impedimentos da regulamentação do PEUC e seus sucedâneos para o cumprimento da função social da propriedade urbana e propor recomendações para que os mesmos possam ser aplicados em conformidade com a realidade urbana municipal de Campina Grande. Sendo incluídos como objetivos específicos: a) Analisar as origens do instituto da Função Social na legislação a nível nacional e local, bem como os instrumentos de Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação; b) Compreender a formação da malha urbana e a função social no contexto do município; c) Analisar legislação e tributação urbanística de Campina Grande direcionada à gestão e aplicação do PEUC e IPTU progressivo; d) e definir estratégia de ordenamento espacial para aplicação dos instrumentos no município de Campina Grande.

A pesquisa está estruturada em 6 capítulos de discussão. No capítulo 1 se buscará discorrer o direito à propriedade em suas dimensões liberais e sociais afim de compreender as origens do instituto da função social. No capítulo 2 será feito o levantamento histórico da introdução do instituto da função social nos textos constitucionais e os desdobramentos da introdução da função social e dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo e desapropriação. No capítulo 3 será apresentado processo histórico para a regulamentação a nível federal destes dispositivos indução ao cumprimento da função social e o tratamento da função social nos Planos Diretores Municipais. No capítulo 4 apresentará os procedimentos para que o PEUC e seus instrumentos sucedâneos possam ser regulamentos e aplicados dentro de uma municipalidade. No capítulo 5 se apresentará o caso de estudo escolhido, onde será exposto o processo de formação espacial de Campina Grande e analisadas a legislação urbanísticas que se relacionam direta, e indiretamente, a regulamentação do PEUC e sucedâneos. E por último, no capítulo 6, serão apresentadas algumas possibilidades para a aplicação do



instrumento em Campina Grande e a simulação do levantamento de imóveis notificáveis no bairro do Catolé.

### **Subcapítulo Metodológico**

No presente trabalho, para realizar a avaliação do emprego dos instrumentos na legislação urbana de Campina Grande, optou-se por utilizar - com adaptações - a metodologia de análise adotada por DENALDI et al (2015b) na publicação “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação”.

O citado estudo consistiu em uma pesquisa nacional realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em conjunto com o Ministério da Justiça. Foram levantados 110 municípios (com população acima de 100.000 hab.) cuja legislação consta o PEUC e Sucedâneos em condições para autoaplicabilidade. Desse total, apenas 11 municípios apresentaram regulamentação específica e foram selecionados como Estudos de Caso. Dentre os 11 municípios estudados: seis deles conseguiram regulamentar e aplicar o PEUC, e somente dois deles alcançaram o tempo suficiente para regulamentar e aplicar também o IPTU progressivo no Tempo (DENALDI et al, 2015b). O resultado da pesquisa explicitou a ineficiência dos poderes públicos municipais na efetivação das políticas urbanas adotadas pela própria legislação e da utilização genérica dos parâmetros e instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

Nos estudos de casos selecionados em Denaldi et al(2015b) a regulamentação dos instrumentos PEUC e Sucedâneos eram requisitos para a escolha dos casos. Adiantando-se que Campina Grande, o caso de estudo deste trabalho, nunca implementou o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, a pretensão da aplicação desta metodologia para o caso de Campina Grande é verificar os entraves encontrados e as condições de aplicabilidade dos instrumentos PEUC e Sucedâneos, fazendo o caminho inverso. Sendo assim, considerou-se que era possível utilizar os passos metodológicos para a avaliação dos itens previstos na lei do Plano diretor para os instrumentos e identificar item a item onde a legislação urbanística foi insuficiente neste aspecto.

Análise acerca da aplicação do PEUC e Sucedâneos dentro do município de Campina Grande contou inicialmente com a verificação do conteúdo referente ao Instrumentos e temas afins (combate a retenção imobiliária, adensamento de vazios urbanos, etc.) presentes no discurso da Lei Complementar nº 003/2006 - o Plano Diretor vigente até o momento de produção deste trabalho e a Lei Complementar Nº 116/2016 - o Código Tributário. Para tanto serão considerados os seguintes itens: Definição da Função Social da Propriedade; Relação entre os objetivos e diretrizes do PD e o PEUC; Previsão do PEUC, zoneamento, notificação e prazos; Caracterização dos Imóveis; Casos de não Incidência do PEUC; Prazos; IPTU Progressivo no Tempo; Alíquotas e prazos; Desapropriação.



CAPÍTULO

01

A PROPRIEDADE PRIVADA E A FUNÇÃO SOCIAL

# 1 A PROPRIEDADE PRIVADA E A FUNÇÃO SOCIAL

Por definição, a propriedade privada pode ser compreendida, primariamente, como “o direito, excludente de outrem que (...) submete juridicamente a coisa corpórea, em todas as suas relações, ao poder da vontade do sujeito” (FRANÇA apud ALMEIDA, 2008). No entanto é importante ressaltar que a propriedade privada não é um conceito estático, até chegarmos a citada definição esse conceito já havia passado por diversas transformações ao longo do tempo onde foi atribuído a seu significado a influência de pensamentos políticos, econômicos e sociais hegemônicos de diferentes épocas, sendo assim um produto da conjuntura histórica de seu tempo.

Para a questão levantada no presente trabalho conforme o próprio título evidencia “Instrumentos de Indução do Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana: Caso Campina Grande – PB”, torna-se pertinente abrir uma discussão breve, porém com um amplo recorte temporal sobre a aplicação do conceito de Propriedade Imobiliária, de modo que esta investigação histórica além de contextualizar a progressão dos significados permita compreender a inserção deste conceito em códigos legislativos internacionais. Para tanto, serão consideradas duas interpretações baseada em linhas de pensamento dispares: a liberal e a social.

Sendo objetivo deste capítulo sintetizar o aporte conceitual necessário para nos inteirarmos acerca das doutrinações do instituto da propriedade privada fora do Brasil e da maneira como estas refletiram nas redações das legislações brasileiras referentes usufruto na esfera individual e social de execução deste direito.

## 1.1 A Propriedade Privada e o Pensamento Liberal

Os princípios iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade que foram a base ideológica para a rebelião social contra os excessos da Aristocracia francesa, também legitimou as reivindicações pelo direito de propriedade privada no país. A queda da monarquia absolutista da França e a ascensão de uma nova classe ao poder, a burguesia, promoveu uma ruptura no entendimento da propriedade privada. Se antes, a propriedade estava vinculada a uma ideia de servidão provinda da herança feudal/absolutista, neste novo contexto, passar a ser associada à expansão do capitalismo como mecanismo da livre acumulação do capital conforme interesse da nova classe dominante.

A Revolução Francesa foi uma das revoluções sociais que mais influentes na formação do pensamento ocidental, trazendo transformações na estrutura e concepção do Estado, bem como mudanças significativas na elaboração de novos códigos legislativos. Após a turbulência inicial da revolução, um novo código civil foi elaborado de 1804. O código Napoleão, como ficou conhecido, foi composto sob a perspectiva de um novo projeto de Estado, trouxe, entre outras mudanças, uma reconceituação de propriedade privada inspirada pelo pensamento liberal.

A teoria da propriedade privada do Código de Napoleão fundamentada no pensamento liberal, rotula a propriedade como algo nato ao homem, um direito que deve ser individual e absoluto. De acordo com esta teoria clássica de propriedade, o indivíduo não só tem o livre direito de adquirir a posse sobre um bem material, como também tem o direito de submeter sua propriedade à sua livre vontade, sendo competência de o proprietário definir, ou não, a utilização dela.

Conforme aponta Crawford (2017), o proprietário poderia optar por não utilizar sua propriedade desde que não ferisse o direito de outra pessoa ou pusesse em risco outra propriedade pertencente a um outro indivíduo ou utilização coletiva, e por coletivo, vale ressaltar, entende-se neste contexto como interesse de um determinado grupo hegemônico e não obrigatoriamente sendo um interesse da sociedade em geral.

Tanto o pensamento liberal, como o texto contido no Código de Napoleão (um produto derivado da ideologia liberalista) contribuíram fortemente para a formação do pensamento econômico, jurídico e político (em diferentes graus) nos demais países do ocidente na sua contemporaneidade (e também em décadas posteriores) inspirando a elaboração de novos códigos e/ou alterações legislativas, como a exemplo do Brasil com a elaboração do Código Civil de 1916, conforme se verá mais adiante.

## **1.2 A Propriedade Privada e o Pensamento Social**

No século seguinte a revolução francesa, outra revolução, desta vez a industrial, fornece arsenal para mais outro período de ruptura de paradigmas e dogmas. Sob esse novo contexto, o conceito de propriedade continuou a modificar-se, agregando outros valores a sua significação.

A revolução Industrial adotou um modelo econômico de acumulação de capital ainda mais predatório que o modelo mercantilista, seu antecessor. A revolução foi responsável por impulsionar as descobertas de inovações técnico-científicas, mas

também por profundas mudanças urbanas, pois um número cada vez maior de pessoas migrou das zonas rurais para as cidades e em pouco tempo houve grandes transformações nos centros urbanos.

O crescimento urbano acelerado das cidades industriais, sobretudo, europeias, aliados ao modo de produção capitalista liberal industrial, caracterizado pela alienação do trabalho, e exploração da classe trabalhadora, ampliou as desigualdades sociais eclodindo em uma nova crise. Nesse contexto, surgiram novas doutrinas filosóficas como resposta às mudanças. Tais doutrinas adotaram uma perspectiva mais social baseada no bem comum, justiça social, igualdade e confrontaram preceitos liberais burgueses.

O momento histórico é marcado pela transição de Estado Liberal para o Estado Social, onde diferente do primeiro que é caracterizado pela não-intervenção e pelo dever de garantir a liberdade econômica dos indivíduos, este último assume a função de regulador entre as relações individuais e de interventor no processo econômico como viabilizador de relações sociais mais justas (JELINEK, 2006, p.5). Neste contexto de transformações sociais, o conceito de propriedade privada enquanto direito individual ilimitado também é posto em xeque.

No início do século XX uma nova teoria acerca da natureza da propriedade foi introduzida por Léon Duguit<sup>1</sup>. A teoria de Duguit apresenta um novo conceito jurídico: a função social. O jurista, inspirado pela corrente filosófica positivada de August Comté, defendeu o conceito da função social do indivíduo (SANTANA, 2016).

O positivismo de Comté argumenta que todo indivíduo, enquanto ser social, tem por dever desempenhar uma função dentro de sua sociedade de modo que possam ser desenvolvidas, em sua potencialidade, suas características individuais e consequentemente colaborar com a melhoria de seu meio.

Partindo da necessidade de se superar o conceito individualista da propriedade, Duguit sustenta que esta não pode ter um caráter absoluto cabendo ao proprietário, sob a justificativa de dispor de bens materiais, cumprir sua função social. O indivíduo, devido a sua natureza social, não deve utilizar sua propriedade em benefício próprio, mas também em prol da sociedade. O conceito de função social apresentado por

---

<sup>1</sup> Leon Duguit (1859 - 1928) jurista francês especializado em direito público.

Duguit modificou a compreensão acerca da natureza jurídica da propriedade, pois apesar de não negar a existência de uma propriedade privada ele condiciona a sua existência ao cumprimento de compensação a sociedade, uma função social (FIGUEIREDO apud ATTAMASIO Jr, 2005).



CAPÍTULO

02

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA  
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA



## 2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Constituições têm por objetivo transmitir através de seu conteúdo a definição de direitos e deveres dos cidadãos e o estabelecimento de regulamentos e normas de modo que o Estado possa ser organizado e governado. Sendo estas Cartas Magnas produtos da sociedade de seu tempo, os conteúdos de suas redações foram paulatinamente alterados conforme a ocorrência de mudanças estruturais, tendo conceitos e interpretações adicionados e subtraídos ou ainda alterados conforme novas perspectivas filosóficas e sociológicas eram adotadas pelos legisladores. No Brasil, desde a declaração da sua independência até então foram aprovadas sete Constituições Nacionais, e nelas houve a introdução, exclusão e/ou a transformação de conceitos.

O direito à propriedade privada pode ser incluído como um dos termos que teve sua definição modificada ao longo do tempo nos textos das legislações brasileiras. Se em um primeiro momento este direito foi compreendido sob uma dimensão individualista e absoluta – semelhante e/ou motivado pela influência de outros países, como a já citada França, para posteriormente passar a ser vinculado e condicionado ao conceito de Função Social.

Apesar do princípio da Função Social ter sido incorporado a Constituições brasileiras desde 1934, este foi inicialmente versado de maneira divergente a concepção positivista de Duguit. O mecanismo foi apresentado nos primeiros textos legislativos de tal maneira que funcionava mais como uma forma de reafirmar o direito à propriedade privada do que uma condição na qual o direito de propriedade deveria ser submetido para ser validado.

### 2.1 Constituições Anteriores a 1988

Uma vez “emancipado” da interferência da Coroa portuguesa e na qualidade de nação independente, o Brasil institucionalizou a pioneira constituição em 1824, dois anos após a declaração de independência. A Constituição de 1824, imposta pelo então imperador D. Pedro I, continha os primeiros direcionamentos sobre a gestão da propriedade privada. O discurso da redação do texto evidencia a influência do

pensamento liberal vigente em sua época ao tratar o direito de propriedade como algo inviolável e pleno conforme descrição:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização. (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPERIO DO BRAZIL – 1824, art. 179)

Com a proclamação da República no Brasil (1889), uma nova constituição foi promulgada, 67 anos após a primeira e diferentemente desta, a Constituição de 1891 foi decidida através de Assembleia Constituinte. Apesar das constituições de 1824 e 1891 terem sido elaboradas em conjunturas históricas, políticas e sociais díspares, estas coincidem na afirmação do preceito básico do direito à propriedade privada fundamenta na ideologia liberalista. Dessa forma o Estado, mantendo seu caráter não-interventor, não estabelece limites aos proprietários em relação a administração do imóvel, ficando a cargo do próprio deliberar a utilização ou não do bem.

A abordagem da temática da propriedade privada não se restringiu a textos constitucionais. Outro dispositivo legal, introduzido entre a primeira e a segunda constituição, merece ser trazido à pauta devido ao mérito da sua contribuição na regulamentação da propriedade privada no Brasil. Até 1850 as terras dentro do território nacional não possuíam valor comercial, porém com a aprovação da Lei nº601/1850 – a Lei de Terras – que estabelecia a compra o único meio para aquisição de terras devolutas<sup>2</sup>, pertencentes ao Império.

---

<sup>2</sup> Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. ( Lei 601/ 1850)

Para compreender o impacto da Lei de Terras na formação do território brasileiro deve-se observar que, apesar de ser uma legislação específica para a questão fundiária – sobretudo – agrária, ao dar permissão legal para comercialização do solo permitiu também a concentração de renda por meio da terra e sua posse por parte de um grupo social pequeno e privilegiado. Numa conjuntura histórica em que a população era essencialmente rural, a concentração da posse da terra por oligarquias tornou a propriedade privada um fator segregador antes mesmo do Brasil se tornar urbano.

Outra legislação que sela o feitiço individualista e excludente do conceito de propriedade privada no Brasil foi o Código Civil de 1916 ( Lei nº 3.071), que garantiu ao proprietário, o direito de usar e reaver terras ocupadas por outros, conforme determinava o artigo 524 “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. O código em sua elaboração foi amplamente influenciado pelo pensamento contido no Código Napoleônico e no pensamento liberal, ao não impor limites legais ao exercício do direito à propriedade nem à livre vontade de seu proprietário.

A primeira menção a intenção do condicionamento do exercício do direito à propriedade privada aos interesses sociais e coletivos em uma legislação constitucional brasileira ocorreu em 1934. Definida após a convocação de uma Assembleia Constituinte, a Constituição de 1934 estabeleceu o direito à propriedade, em moldes distintos às duas Constituições anteriores, por meio do artigo:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL – 1934, art. 113)

Apesar de neste momento não se falar abertamente no instituto da Função Social, tem-se nesta lei um posicionamento distinto do liberalismo adotado em suas

antecessoras, evidenciado pela menção ao “interesse social ou coletivo”. A Constituição de 1934 foi a que vigorou por menos tempo no Brasil, logo substituída pela Constituição de 1937, elaborada durante o governo Vargas. Nesta nova Carta Magna, nota-se o recuo em relação a postura de delimitar o direito à propriedade aos interesses sociais, conforme vê-se:

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1937), art. 122)

A Constituição de 1946 retoma o caminho percorrido pela de 1934, ao vincular o interesse social ao direito de propriedade privada através dos artigos 141 e, mais explicitamente, no artigo 147 ao afirmar que “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Esta Carta Magna estabelece também a desapropriação por interesse ou necessidade social. Esta foi a introdução mais consistente (porém, não efetiva) da função social em relação ao ocorrido em textos constitucionais anteriores.

Em 1964, o Brasil passa novamente por mais uma mudança política drástica: a ditadura militar. Os militares, que ascenderam ao poder por meio de um golpe de Estado, institucionalizaram em 1967, sem consulta popular, a 6ª Constituição do Brasil. A Carta Magna posiciona-se de maneira bastante semelhante às suas antecessoras ao tratar da propriedade como um direito individual ilimitado e mesmo havendo uma insinuação ao atendimento de um interesse social ao exercer esse direito, o conceito de função social adotado é neutro e indefinido.

A inexistência de um conceito consistente - em termos jurídicos normativos - sobre a definição da função social foi um dos principais obstáculos para a sua aplicação, pois segundo Crawford (2017) observa “um conceito sem elaboração normativa é neutro em relação a natureza dos fins e do uso específico”. Baseada na breve análise de seis Constituições e outras leis, o que se pode concluir é que historicamente a propriedade privada no Brasil é por tradição tratada como um direito individual que, em muitas ocasiões, se sobrepuja ao bem-estar e ao interesse coletivo devido à ausência de um posicionamento legal claro. O conceito de função social só

veio a conseguir um aporte jurídico suficiente para viabilizar os primeiros passos para a sua aplicação após 54 anos de tentativas na Constituição Federal de 1988.

## **2.2 A Constituição de 1988 e o Ideário da Reforma Urbana**

A Constituição de 1988 marcou o período de redemocratização depois de mais de duas décadas de Ditadura militar. Da luta conjunta de movimentos sociais, entidades sindicais, profissionais, organizações não-governamentais, entre outros, foram propostas, por ementa popular, as ideias adotadas nos capítulos constitucionais de reforma urbana. Porém, essas ideias foram concebidas e maturadas muitos anos antes de sua formalização legal, uma vez que o país já vivenciava há décadas uma crise urbana que urgia por medidas efetivas na solução de problemas nos grandes Centros.

O processo de urbanização brasileira é caracterizado pela inversão populacional rápida e gradual. Em retrospecto, a virada do século XIX, o Brasil tinha a maioria da sua porção demográfica distribuída nas Zonas Rurais, onde se concentravam as principais atividades econômicas do país ligadas, sobretudo, à produção agrícola. Com a ocorrência de uma grave crise ocorrida no setor cafeeiro e o início da industrialização do país que ocorreu foi a troca da lógica demográfica brasileira. A população que antes se concentravam majoritariamente no campo, agora migravam em grandes fluxos para os centros urbanos, nos quais se concentravam as novas principais atividades econômicas.

O processo de industrialização do Brasil, considerado por muitos autores como tardio (e baseada em baixos salários), começou a se estruturar na década de 1930, durante o governo Getúlio Vargas. Foi um dos principais gatilhos para intensificar o processo de urbanização que mudou drasticamente a imagem e forma de algumas cidades brasileiras (principalmente as capitais estaduais e cidades intermediárias), que sem sombra de dúvida não estavam preparadas para o ritmo acelerado crescimento da população e da conseqüente demanda por moradia, gerando ocupações em áreas ambientalmente sensíveis, déficit habitacional, favelização, entre outros problemas.

O ideário de reforma urbana remonta a um período da história do Brasil duas décadas antes de sua concretização na Constituição de 1988. Durante o governo do presidente João Goulart (1961-1964) houve uma tentativa de se fazer uma reforma de base, cujo objetivo principal era a reformulação de setores estruturais e renovação de

instituições socioeconômicas e político jurídicas de modo que fossem “removidos” os principais obstáculos para o desenvolvimento do país. O projeto de reformas de base incluía propostas de reformas agrária, tributária, constitucional, inclusive o tão necessário projeto de reforma urbana.

No ano de 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) - contando com a participação de políticos, técnicos e intelectuais – organizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana “O Homem, sua casa, sua cidade” no Hotel Quintadinha (Petrópolis – RJ). O Seminário do Quintadinha, como ficou conhecido, discutiu temáticas relacionadas aos problemas infraestruturais causados pelo crescimento acelerado das cidades. Na ocasião, foram incorporados o conceito de propriedade ociosa como ilegítima (BRAJATO, 2015, p. 47) e o direito à habitação como um direito fundamental do homem. O seminário contou com a participação de políticos, técnicos e intelectuais, e apesar de tratar de temáticas como luta por moradia e justiça social no território urbano, por não contar com a participação popular, não recebeu a mesma repercussão, por exemplo, de movimentos como a reforma agrária (BASSUL, 2005, p.37)

Com o golpe Militar de 1964, houve uma ruptura abrupta com os rumos do projeto de reforma urbana do governo Goulart. As propostas, e os profissionais envolvidos na reforma, foram reprimidos pelo autoritarismo do regime e durante o tempo que durou a ditadura os ideais de reforma urbana hibernaram (SOUZA, 2010, p.157).

No início dos anos 1980, nos anos finais do regime militarista no Brasil, houve processo lento e gradual de reabertura política, iniciada no governo de Ernesto Geisel e concluída com o fim do mandato de Figueiredo. A primeira tentativa de reorganizar as políticas urbanas no Brasil aconteceu graças as articulações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1983, através do Projeto de Lei nº 775.

O Projeto de Lei nº 775 de 1983 foi uma referência para os novos rumos da Reforma Urbana no Brasil abrangendo temas referentes ao desenvolvimento urbano, ocupação do solo, a tal necessária caracterização da função social da propriedade urbana e normas para regulamentação fundiárias (SANTO AMORE, 2013). Além

disso, o Projeto de Lei introduziu instrumentos jurídicos de controle sobre a propriedade a exemplo da edificação compulsória e o a progressividade do IPTU, cujos quais serão tratados detalhadamente em outro capítulo mais adiante. Em decorrência de uma série de dificuldades políticas em sua tramitação o Projeto de Lei nº 775 nunca foi posto em votação.

Em 1985, Tancredo Neves foi eleito (um civil), indiretamente em votação no Congresso Nacional, marcando o fim da Ditadura Militar. É nesse novo contexto de reorganização política que surge a perspectiva de elaboração de uma nova constituição, fato que colaborou com a rearticulação do movimento de reforma urbana. Segundo Marcelo Lopes de Souza (2010, p.158) a reforma urbana proposta pelo grupo consistia em:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento dos seguintes objetivos primários: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição de especulação imobiliária, foram e são, também muito enfatizados. Dessa forma a reforma urbana diferencia-se, claramente de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a "ordem" que com justiça social [...], não obstante dela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial. (SOUZA, 2010, p. 158).

Movimentos sociais urbanos associados com profissionais e técnicos (arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais), sindicatos e entidades acadêmicas articularam o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU incorporou e deu continuidade às ideias interrompidas na década de 1960 e às ideias frustradas de 1983. Em 1987 o Movimento apresentou à Assembleia Constituinte a Ementa Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana.

O documento da Emenda Popular foi respaldado mais de 160.000 assinaturas de eleitores (MARICATO, 2014) e serviu de base para os capítulos reservados para a política urbana aprovados posteriormente na Constituição Federal de 1988. A ementa popular nº 63 reuniu 5 capítulos distribuídos em 23 artigos que discorriam sobre as temáticas: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte público e gestão democrática das cidades.

A Assembleia Constituinte recebeu a proposta, entretanto, como muito bem salienta Marcelo Lopes de Souza (2010), não a incorporou integralmente. A Ementa teve seu conteúdo diluído e modificado restando o texto que foi aprovado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

### 2.3 A Reforma Urbana na Constituição de 1988

As proposições do MNRU, apesar de passarem por cortes e modificações, trouxeram uma nova interpretação jurídica à propriedade urbana na medida em que se buscou enquadrar a questão não apenas como um direito privado, mas também com um direito público. A Carta Magna de 1988 continua a afirmar a propriedade privada como direito individual, porém inova ao condicionar esse direito ao dever de se cumprir a função social.

O princípio da função social que vinha sendo utilizado desde 1934, sem que este estivesse devidamente definido nem operacionalizado por meio de instrumentos constitucionais que viabilizassem seu cumprimento, encontrou um caminho de se concretizar na legislação com a institucionalização da Constituição de 1988 (FERNANDES, 2001, p.14), conforme pode ser visto no capítulo I, referente a Direitos e Deveres Individuais e Coletivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;  
(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, art. 5)

O conceito de função social da propriedade no texto constitucional aproxima-se do sentido postulado por Léon Duguit, ao descaracterizar a propriedade com um direito absoluto e ao admitir o proprietário como indivíduo detentor de um bem que tem incorporado ao seu direito um compromisso social. A inovação deste texto consistiu no tratamento da propriedade privada não tão somente como um tema relacionado a esfera do direito privado como também pertinente a ser tratado pelo âmbito do direito público e fornecendo dispositivos jurídicos para tal (BASSUL, 2005, p.26).

A Constituição Federal incorporou mais dois capítulos inéditos referentes à reforma urbana do País. Tais capítulos, frutos das articulações do MNRU, lançaram



uma nova ordem jurídico-urbanística (FERNANDES, 2008, p.01). No marco regulatório foram incorporados conceitos de função social da propriedade e função social da cidade. Houve também o resgate dos instrumentos jurídicos constantes na PL de 1983: edificação compulsória e IPTU progressivo, como ferramentas de combate a especulação imobiliária e incentivadoras do cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme pode-se conferir no texto constitucional:

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, art. 182)

Apesar da Constituição de 1988 ser mais enfática no que diz respeito ao uso do instituto da Função Social (em comparação a suas antecessoras), sua aplicação não foi imediatamente efetivada, uma vez que a aplicação era dependente em âmbito federal de uma lei posterior específica – que só foi definida posteriormente, em 2001 – e em âmbito local a Função social da propriedade deveria estar definida e regulamentada nos planos diretores municipais.



CAPÍTULO

03

O ESTATUTO DA CIDADE

### 3 O ESTATUTO DA CIDADE

A aprovação da Constituição Federal de 1988 lançou uma nova ordem jurídico-urbanista. Ao afirmar o municipalismo como uma de suas premissas, afirmou aos Municípios a competência de regular o território por meio da aprovação de suas próprias legislações urbanísticas. Além disso, elegeu os Planos Diretores como instrumentos básicos da Política Urbana. Em função disso, o Brasil vivenciou ao longo da década de 1990, experiências relevantes nos campos de planejamento e gestão urbana. No entanto, apesar de ter representado um importante passo para as políticas urbanas brasileiras, os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, por si só, ainda não eram insuficientes para que promover a efetivação concreta da reforma urbana proposta.

De acordo com a tradição jurídica do Brasil, os capítulos constitucionais referentes à reforma urbana careciam de uma lei posterior para regulamentá-la. Como ressalta Edésio Fernandes (ano) “a falta de regulamentação dos artigos 182 e 183 por meio de uma lei infraconstitucional... gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas para os Municípios” que tentaram incorporar instrumentos que viabilizasse a função social da propriedade às suas legislações urbanas.

O projeto de lei, que viria a tornar-se posteriormente o Estatuto da Cidade, foi elaborado pelo Senador Pompeu de Sousa junto a uma assessoria técnica, e proposto no ano de 1989 (um ano após a aprovação da Constituição Federal) sob o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181. Como relata Bassul (2015) esse projeto continha 72 artigos organizados em três títulos e 19 capítulos. Buscou conceituar os termos centrais relacionados ao desenvolvimento urbano, tais como: urbanismo, política urbana, direito à cidade, direito urbanístico. Além disso buscou definir os objetivos das políticas urbanas e os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, visando a regulação da produção do espaço urbano.

O projeto proposto pelo Senador buscava um meio de concretizar juridicamente o princípio amplamente citado, mas não aplicado da função social. O PLS foi aprovado no Senado em 1990 e seguiu para votação na Câmara dos Deputados, sob o Projeto de Lei (PL) nº5788, de 1990, onde permaneceu em tramitação por 11 anos. Enquanto o processo tramitava houve muita mobilização social e também houve resistência.

A princípio, o documento sofreu forte oposição por parte das bancadas tradicionalista e patrimonialista, que eram contra a Nova Ordem jurídico-urbanística representada pelo projeto e dificultavam avanço do mesmo. Os atores sociais como Movimento Nacional de Reforma Urbana, rearticularam-se formando o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na década de 1990, para pressionar o Poder Público em prol de acelerar a votação do projeto de lei. Além da aprovação da Lei Regulamentar da Reforma Urbana, também constava nas pautas defendidas pelo Fórum o estabelecimento de lei para a definição do direito social à moradia e uma lei para criação no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O projeto original, semelhante ao ocorrido com a Ementa Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, sofreu diversas alterações até ter seu conteúdo finalmente aprovado. Em 1999 a Comissão de Desenvolvimento Urbano conseguiu aprovar, por unanimidade, o Estatuto da Cidade, de onde seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça em 2000 para ser aprovada e encaminhada para a Câmara do Senado para ser sancionada como lei 10.257, onde define:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Lei 10.257 de 10 de junho de 2001)

O texto aprovado é composto por 58 artigos, dividido em cinco capítulos assim organizados:

- 1- Diretrizes gerais sobre a função social da cidade e da propriedade;
- 2- Instrumentos de Política Urbana;
- 3- Critérios básicos para elaboração dos planos diretores;
- 4- Gestão e participação população no planejamento das Cidades; e
- 5- Disposições gerais sobre os itens acima citados e o papel do administrador público relação ao cumprimento da lei.

O Estatuto da Cidade além de regulamentar os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, expandiu dispositivos de política Urbana e incorporou instrumentos que já vinham sendo utilizados por alguns municípios antes da aprovação

da Lei, bem como forneceu ferramentas para aplicação de diretrizes gerais da política Urbana em instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana cumprisse sua função social. Trata-se de uma lei inovadora que busca “promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades.” (SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel, 2001).

### **3.1 A Função Social no Estatuto da Cidade**

O caráter conceitual do Projeto de Lei nº5788 (1990) foi uma das principais motivações para a morosidade da votação e aprovação do projeto. Para que a votação do PL pudesse avançar, o FNRU (que era um dos principais atores que pressionavam a aprovação da lei) precisou fazer recuos estratégicos. Ao longo do processo houve disputas e concessões. E o documento que em essência definiria conceitos, passou a assumir uma postura mais prática ao instrumentalizar os municípios com dispositivos legais que podiam ser aplicados às políticas urbanas, mantendo-se algumas poucas conceituações a exemplo a da Função Social.

Como afirma Bassul (2005) “A propriedade privada é um dos mecanismos mais produtores de desigualdades sociais na produção e estruturação do Espaço Urbano”, e sem dúvida também foi uma das pautas mais controversas no longo processo de votação do Estatuto da Cidade. O conceito da Função Social, apesar do acirramento de disputas entre defensores da reforma urbana e a bancada patrimonialista e conservadora ligados ao setor imobiliário, conseguiu manter-se no texto do Estatuto, isso graças à inclusão de dispositivos já utilizados nos municípios e pelo peso de constar em Constituições Federais desde a década de 1930 sem nunca encontrar uma via para efetivar-se, além de ser uma das principais pautas defendidas pelo FNRU.

O Estatuto da Cidade reafirma o condicionamento da propriedade urbana ao cumprimento da Função Social constante no art. 5º da Constituição Federal. A reforma jurídica promovido pela regulamentação da Função Social propõe uma mudança de interpretação da propriedade, onde esta não mais consista em um princípio individual e absoluto tal qual elucida o Código Civil de 1916 (que ainda era vigente na época da aprovação da lei), e sim, o reconhecimento de obrigações e responsabilidades sociais as quais a propriedade está condicionada. Ou como bem coloca Edésio

Fernandes em artigo, o condicionamento da propriedade ao cumprimento da Função Social:

“trata-se assim menos do reconhecimento de um direito de propriedade e mais um direito à propriedade: um direito sem conteúdo pré-determinado e cujos valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam o seu valor econômico de troca” (FERNANDES, 2013).

Na década de 1990 a falta de regulamentação da Função Social foi um dos principais complicadores de sua aplicação, já que para exigir seu cumprimento os municípios tinham que recorrer a um “malabarismo intelectual” (FERNANDES, 2013) para encontrar artifícios legais que legitimassem a causa, com o estabelecimento do Estatuto da Cidade, a dificuldade, nos primeiros anos, passou a ser não a falta de instrumentos legais, mas sim a incompatibilidade entre as novas leis urbanísticas e o Código Civil (1916), já que as definições de propriedade privada eram baseadas na interpretação individualista liberal de quase nove décadas atrás. Em 2002, um novo Código Civil foi aprovado e definiu o trato geral da propriedade em:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. (Lei nº 10.406, de 2002)

Apesar de haver a menção a necessidade de consonância entre o exercício da posse com sua finalidade econômica e social, e também indicar a desapropriação para atender à necessidade pública ou social. O novo Código Civil não explicita a submissão do direito ao cumprimento da Função Social, abrindo espaço para que a interpretação do direito permaneça no tradicional âmbito individualista a que já é historicamente vinculado e que apenas é reforçado pelo Art. 1.231. “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário” (LEI Nº 10.406/ 2002).

Apesar dos entraves jurídicos, muitos avanços foram conquistados. A lei do Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, consolidou a nova ordem jurídico-urbanística

lançada pela Constituição de 1988. O Estatuto reafirma a submissão do direito individual à propriedade urbana ao cumprimento do dever da Função Social, fornecendo diretrizes de ordenação e controle do uso do solo de modo que permitam que sejam identificadas situações em que a responsabilidade social do proprietário não é desempenhada dentro dos conformes da legislação urbana. Segundo consta no art.2 inciso VI, a propriedade privada urbana não cumpre com sua Função Social quando há:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

(LEI 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade consolida também outro ponto do capítulo Constitucional de Políticas Urbanas ratificando o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art.40) e sendo este o meio pelo qual serão definidos, a partir da leitura da realidade local de cada Município, os critérios para a exigência do cumprimento da Função Social.

### **3.2 A Função Social no Plano Diretor**

Orientados pelas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, os municípios assumem um papel mais autônomo na implementação das políticas urbanas através dos Planos Diretores. Para o Estatuto não há restrição de porte municipal para a elaboração de planos diretores, no entanto há casos em que sua elaboração é compulsória em municípios:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
  - II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
  - III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal;
  - IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
  - V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- (LEI 10.257/2001).

O estatuto também estabelece diretrizes para os temas que obrigatoriamente devem ser abordados pelos Planos Diretores:

- Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
  - II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35<sup>i</sup> desta Lei;
  - III – sistema de acompanhamento e controle.
- (LEI 10.257/2001).

Segundo orienta o Estatuto, a lei municipal referente ao Plano Diretor deve ser revisada a cada 10 anos, período em que se deve fazer o balanço da eficácia da lei em promover o desenvolvimento urbano e a democratização do espaço urbanizado.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, houve uma ampla divulgação dos conteúdos da lei e ações incentivadoras por meio de campanhas, materiais didáticos e incentivos financeiros, realizados pelo Ministério das Cidades, com destaque para a Campanha pela Elaboração dos Planos Diretores Participativos.

Uma década depois, através de uma pesquisa nacional realizada pela Rede de Avaliação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos<sup>3</sup> pode-se constatar o incremento do número de Planos Diretores nos municípios e uma incorporação considerável de instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade.

---

<sup>3</sup> Na primeira década após a aprovação do Estatuto da Cidade foi criada a Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos por demanda do Ministério das cidades ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). A rede reuniu pesquisadores de todo país para a realização de uma pesquisa avaliativa dos Planos Diretores Municipais. Foram analisados 526 Plano e 26 estudos de caso. Foram examinados os seguintes itens: diretrizes para o cumprimento da Função Social da Propriedade, controle de uso e ocupação do solo, perímetro urbano, coeficientes urbanísticos, zonas especiais, instrumentos de política fundiária entre outros tópicos pertinentes aos Planos Diretores pós-estatuto.



A pesquisa também constatou que de 526 municípios participantes da avaliação, 87% deles integraram em seus Planos Diretores a tríplice de instrumentos: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no tempo e a Desapropriação (que buscam induzir o cumprimento da função social da propriedade). A adesão destes instrumentos consistiria num fato animador, não fosse o tratamento dado em algumas legislações municipais. Houve casos em que a Rede encontrou exemplos de boas articulações entre a aplicação dos instrumentos, as estratégias de desenvolvimento urbano e definições para o cumprimento da função social coerentes com a realidade do município. Também ocorreu o inverso, em casos que a Rede encontrou “Muitos planos que apenas transcreveram trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e a capacidade de gestão do município” (SANTOS JÚNIOR; MONTADON, 2011)

Em Virtude da anexação inadequada dos instrumentos nos Planos Diretores Municipais, a pesquisa também identifica a dificuldade na regulamentação e efetividade dos mesmos, já que alguns exemplos das disposições legais analisadas não são autoaplicáveis, pois a inadequação variou desde à aplicação do conceito da Função Social da Propriedade à definição de parâmetros e diretrizes para a aplicação do PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação, além é claro na necessidade de uma lei posterior para regulamentar a utilização do instrumento no município.

Outro ponto importante indicado pela pesquisa é que, na esfera municipal, instrumentos urbanísticos com potencial de intervir no mercado de terras urbanas, combatendo a especulação imobiliária enfrentam dificuldades políticas para serem regulamentados. Uma vez que os agentes espaciais que lucram com a mercantilização do solo urbano, veem seus lucros ameaçados pelo “subversivo” dispositivo da Função Social, bem como a tríade de instrumentos que viabilizam o seu cumprimento.

A relativização do direito de propriedade e o seu condicionamento ao princípio constitucional da Função Social da Propriedade Urbana não objetiva a transformação revolucionária das relações de produção e reprodução do Espaço Urbano, mas sim ao acesso democrático dos bens e serviços produzidos nas cidades (BASSUL, 2005).

Da mesma forma que a aplicação dos instrumentos PEUC, IPTU Progressivo e Desapropriação não têm por objetivo punir o proprietário urbano, mas sim incentivar a indução do cumprimento da Função Social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento urbano municipal.



CAPÍTULO

04

A URBANIZAÇÃO DESIGUAL E A FUNÇÃO SOCIAL  
DA CIDADE

## 4 A URBANIZAÇÃO DESIGUAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

### 4.1 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)

O objetivo principal do PEUC é combater o espraiamento da malha urbana, evitar o crescimento da malha Urbana em áreas ambientalmente frágeis, combater a retenção especulativa de propriedades localizadas em áreas centrais ou infraestruturadas reintroduzindo-as no mercado imobiliário (DENALDI *et al*, 2015. p.26)

O PEUC almeja o cumprimento da função social da propriedade, compelindo os proprietários fundiários urbanos a utilizarem seus imóveis, infringindo-se as obrigações de: Parcelar e/ou edificar áreas urbanas subutilizadas ou não utilizadas, utilizar compulsoriamente imóveis edificados.

#### 4.1.1 Regulamentação

Para que seja possível empregar o PEUC para induzir o desenvolvimento sustentável urbano e exigir o cumprimento da função social, o município deve dispor no mínimo de duas legislações: o Plano Diretor e Lei Específica. Os pré-requisitos básicos para a aplicação do PEUC já devem ser atendidos pelos entes municipais em seu no Plano Diretor, que deverá conter: a previsão dos instrumentos na redação legislativa, bem como a definição do perímetro de aplicação destes, conforme definido no Estatuto da Cidade:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei; (Lei 10.257, 2001).

Posteriormente, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) recomendou que o conteúdo referente a aplicação do PEUC deveria ser ampliado, através da resolução nº 34 artigo 3º (2005) definindo:

“que o plano diretor não somente de limites das áreas sujeitas ao PEUC, mas também, que (i) determine os critérios que caracterizem os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados e (ii) defina o prazo para cumprimento das obrigações decorrentes dessa notificação” (Denaldi *et al*, 2015; p.25).

Por não se tratar uma obrigação legal, fica facultado ao município adicionar os itens sugeridos pelo ConCidades ao Plano Diretor, podendo optar por fazer as disposições mais detalhadamente em lei específica, conforme estabelece o Estatuto da Cidade:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. (Lei 10.257, 2001)

Complementarmente às duas legislações pode-se dispor também do Decreto Municipal, que por ser um ato administrativo dispensa aprovação legislativa. Apesar de não constar nas obrigatoriedades do Estatuto da Cidade, o Decreto Municipal pode ser uma ótima ferramenta para equipar os municípios acerca dos procedimentos a serem seguidos para a aplicação do PEUC e definir arranjo institucional, otimizando o tempo utilizado em aspectos práticos da implantação desse instrumento. Nele deve conter orientações sobre procedimentos operacionais, tais como: procedimento de notificação, averbação, escalonamento das notificações, monitoramento da aplicação e critérios de impugnação da notificação.

No que tange a lei específica do parcelamento edificação ou utilização compulsórios, esta deve conter: a caracterização das áreas em que haverá a incidência do instrumento; definição das condições que caracterizam a subutilização e a não utilização; os casos de não incidência do instrumento; prazos para a execução de penalidades; notificações; procedimentos de participação e controle social. Caso todos esses itens sejam atendidos pelo Plano Diretor, o conteúdo deve ser repetido na lei específica, para que a autoaplicabilidade do instrumento seja garantida.

**a) Áreas de incidência:** Deve ser determinado na lei específica o objetivo estratégico para o desenvolvimento urbano e diretrizes de ordenamento para garantir a função social da propriedade os governos municipais devem atentar para áreas em que é necessário se adensar estruturar e expandir; na ocorrência de vazios urbanos em áreas centrais devem-se utilizar os instrumentos para ocupá-los, evitando assim a expansão Urbana na medida do possível. As áreas de prioridade para aplicação estratégica dos instrumentos são áreas centrais zonas especiais de interesse social de vazio, áreas de renovação urbana e eixos viários.

O conceito de função social da propriedade apresentada pelo Plano Diretor de cada município é o principal norteador para a identificação de áreas de não cumprimento, portanto, de incidência do PEUC e sucedâneos. Alguns critérios podem ser de fundamental importância para interpretar o que é a função social dentro do contexto urbano de cada município, tais como: “padrão de ocupação do solo (e em especial da área Central); densidades; disponibilidade de infra-estruturas; déficit habitacional/demanda por terras para habitação de interesse social; demanda do mercado imobiliário por usos diversos” (DENALDI et al, 2015. p. 24)

Não é aconselhável o uso da tríplice de instrumentos na totalidade da Macrozona Urbana, pois o uso sem critério e sem uma leitura territorial adequada resulta na obtenção do efeito contrário ao objetivado pelo instrumento, incentivando a produção imobiliária em áreas inadequadas e/ou periféricas, ou promovendo uma oferta imobiliária além da capacidade de absorção do mercado.

**b) caracterização dos imóveis:** a lógica de ordenamento territorial deve ser levada em consideração para que o PEUC seja utilizado nos casos mais graves de não cumprimento da função social. Segundo o Estatuto da Cidade os imóveis com a obrigação legal do PEUC podem ser classificados em uma dessas três categorias: não-edificados, subutilizados e não utilizados. Onde:

Não-edificadas: São as propriedades urbanas cuja relação entre a área total e área construída é igual a zero, o seja coeficiente de aproveitamento zero (CA=0).

Subutilizados: São aqueles cujo coeficiente de aproveitamento (CA) inferior ao estabelecido pela legislação municipal para área.

Em ambos os casos tanto para definir não edificadas e subutilizados é utilizado como parâmetro básico de aplicação o coeficiente de aproveitamento (CA), que é a relação entre a área edificada e a área do terreno. Fica a encargo da legislação municipal definir através do Plano Diretor, ou em outra legislação que abranja a regulação do uso e da ocupação do solo urbano, o valor de coeficiente de aproveitamento mínimo e máximo para cada região do zoneamento da cidade.

Não-utilizados: são caracterizados por edificações que estejam total ou parcialmente abandonadas.

A lei específica do PEUC deve definir após quanto tempo de ociosidade o imóvel pode ser classificado como não utilizado. Também fica a encargo da mesma lei determinar se imóveis parcialmente abandonados também podem ser enquadrados e partir de qual a porcentagem de área construída não usada é passível de notificação; caso este ponto não seja definido pela lei específica entende-se que como não-utilizado apenas os casos com 100% ociosos. Outro ponto de dever ser coberto pela lei específica é a classificação de quais tipos de edificações devem ser notificadas, para o caso de galpões, áreas industriais, edificações residenciais etc.

Alguns outros critérios básicos podem auxiliar na caracterização de imóveis sujeitos PEUC e sucedâneos conforme podemos observar no quadro 01.

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 construção	-	C	C

Quadro 01: Critérios para caracterização de imóveis Fonte: DENALDI et al, 2015.

**c) Casos de não aplicação:** Na ocorrência de imóveis que possam ser caracterizados como não-edificados ou subutilizados de acordo com os critérios anteriores, mas que de alguma forma esses ainda estejam cumprindo sua função social como: imóveis não-edificados mas ambientalmente protegidos (APPs áreas de risco etc.); subutilizados, mas de interesse do patrimônio cultural (mesmo que o objeto não tenha sido tombado); imóveis que realizam atividades econômicas que não necessitem de uma edificação; e os casos especiais que são imóveis com configuração geométrica de difícil aproveitamento ou que contenham faixas não edificáveis (linhas de transmissão).

**d) Prazos:** O tempo para o cumprimento da sanção dos instrumentos é definida pela lei específica que regula o instrumento, não podendo em nenhuma hipótese ser inferior ao prazo mínimo dado pelo Estatuto da cidade art. 5º § 4º “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”. O estatuto da Cidade, no entanto, não define o prazo para obrigação de utilizar então cabe ao município definir o que seja razoável para que a obrigação seja cumprida.

	01	02	03	04
Etapas da Regulamentação do PEUC	Área de incidência	Caracterização dos imóveis	Casos de não aplicação	Prazos

Quadro 02: Síntese das etapas da regulamentação do PEUC Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.1.2 Implementação do PEUC

Após seguir os procedimentos necessários para regulamentar na legislação Urbana Municipal aplicação do PEUC, chega-se à fase de implementação. DENALDI et al (2015), orienta em Caderno Técnico a que se sigam pelo menos quatro etapas para garantir a eficácia dos instrumentos sendo elas: a) planejamento da aplicação, b) notificação, c) averbação e d) monitoramento. Ainda conforme mesma orientação, o ideal é que essas etapas sejam cumpridas de forma sequencial.

##### a) Planejamento da aplicação

O primeiro procedimento para o planejamento da aplicação é deliberar qual será o arranjo institucional adotado para a execução das incumbências inerentes a aplicação do PEUC e sucedâneo. A aplicação da trílice é um processo complexo que envolve mais de setor da administração pública, é ideal que se tenha definido o encargo de cada setor e que estes tenham um canal por onde seja possível o acesso a informações constantemente atualizadas. Para tal arranjo é fundamental o envolvimento de pelo menos três setores: Setor de planejamento, Setor jurídico e setor de finanças.

O setor de planejamento urbano, que é o responsável por identificar os imóveis que não cumprem a sua função social, bem como definir estratégias do PEUC; setor



jurídico ou a Procuradoria, para gerir as questões legais do processo de aplicação, elaborando documentações oficiais, encaminhando averbações, avaliar validade de pedidos de impugnação, bem como lidar com processo caso a notificação do PEUC num imóvel venha ser judicializada; Setor de finanças: deve estar envolvido desde o princípio uma vez que passado o prazo das obrigações notificadas por PEUC sem que haja o cumprimento da função social, é aplicado o IPTU progressivo no tempo cuja a regulamentação definida também lei específica também deve estar de acordo com as leis tributárias do município. Todos as equipes envolvidas na aplicação do PEUC e sucedâneos devem estar devidamente capacitadas e informadas sobre os procedimentos.

Durante o planejamento da aplicação devem ser realizadas levantamentos de dados urbanísticos e leituras espaciais do Município. Desse modo, é possível a esquadrihar o universo notificável que servirá como ponto de partida para a delimitação das áreas urbanas passíveis de aplicação do instrumento. A identificação dos imóveis dentro o universo notificável pode ser feita através de consulta ao Cadastro Fiscal Imobiliário dos municípios. Este levantamento inicial pode ser revisado e complementado por pesquisas a matrícula da propriedade no Cartório de Registro de Imóveis, para consulta de informações jurídico-legais da propriedade; imagens aéreas, desde que a referência seja recente; vistorias físicas aos imóveis, o procedimento deve ser executado por um servidor devidamente capacitado para avaliar in loco e estimar as condições do imóvel; e verificação de outros processos administrativos; bem como a verificação no sistema de aprovação de obras particulares da Prefeitura, para saber se há alguma obra prevista no imóvel.

Os dados devem ser cruzados de forma que as informações coletadas possibilitem a caracterização da pertinência, ou não, da notificação por descumprimento da função social, bem como auxiliar a análise dos elementos utilizados para definir as estratégias para aplicação do PEUC. Denaldi (DENALDI et al. 2015) recomenda que os municípios estabeleçam convênio com os cartórios de registros imobiliários para que a obtenção das matrículas seja facilitada. Também é recomendável que cruze as informações obtidas com Cadastro de Áreas Públicas Municipais para que estas sejam excluídas da aplicação do instrumento.

Após definir universo notificável, também é importante que se defina o escalonamento destas notificações. O Escalonamento das notificações permite que estas sejam executadas em concordância com as estratégias planejamento urbano do município, garantindo a aplicação mais eficiente do PEUC. O escalonamento também permite que seja indicada a direção em que a cidade deve expandir-se, evita que uma quantidade de terras maior do que a capacidade de absorção de mercado seja notificada e permite que a quantidade de imóveis notificados esteja de acordo com a capacidade da Prefeitura de administrar os casos (DENALDI et al, 2015).

Áreas estratégicas e que devem ser consideradas no escalonamento são: vazios em áreas centrais (devendo essas seguir o sentido centro e periferia e não o contrário), setores da cidade onde queira promover a Reabilitação ou Renovação Urbana, além de também ser uma estratégia notificar os imóveis sempre dos maiores para as menores áreas. Além do escalonamento espacial, também é estabelecido o escalonamento temporal para que as notificações partam dos casos mais graves de não cumprimento da função social.

#### **b) Notificações:**

Após definir o universo notificável e o escalonamento de notificações o próximo passo ser seguido é notificar as propriedades para exigir o cumprimento da função social, para tal, o procedimento requerido é que se tenha definido quais são as ações legais cabíveis, bem como elaboração de documentos padrões entregue nas notificações: O auto de notificação e o texto padrão para edital, bem como outras documentações pertinentes determinadas na lei específica do instrumento.

A legislação específica do PEUC deve determinar o conteúdo mínimo apresentado no Auto de Notificação. Sugere-se que as informações básicas do Auto Notificação são: a identificação da lei sob a qual justifica-se a notificação, os prazos o cumprimento das sanções impostas; obrigações legais dos proprietários; e a penalidade para o não cumprimento da medida. Na documentação deve estar identificado o servidor público responsável pela entrega da notificação, contendo o nome e assinatura; bem como a identificação da pessoa que recebeu a notificação contendo o nome, assinatura e RG. Recomenda-se que conste número do processo administrativo, bem como contatos

com a secretaria responsável pela aplicação dos instrumentos. Também é recomendado que seja entregue juntamente a notificação, um laudo técnico elaborado pelo setor responsável pela aplicação do Instrumento.

Fica incumbido a um funcionário do poder público municipal, propriamente treinado acerca do conceito e os objetivos do PEUC, realizar entrega do Auto de Notificação ao proprietário do imóvel ou ao representante legal, em casos aplicáveis a pessoa jurídica. O Estatuto da Cidade determina que serão feitas três tentativas para notificar pessoalmente o responsável por pelo imóvel, tendo sido frustradas as três tentativas o próximo procedimento é a notificação pública via edital. A notificação via edital também é uma saída para quando o proprietário se recusa a receber a notificação, mas para isso a ação tem que ser especificada em lei específica; também é importante que se registre notificação junto ao processo administrativo do imóvel.

Também fica sob o encargo da lei específica do PEUC estipular um prazo razoável para que o proprietário possa recorrer e tentar impugnar a notificação. Os pedidos de impugnação necessitam ser analisados e tratados de forma igualitária pela equipe responsável. As informações sobre precedentes de impugnação devem ser mantidas para que possam servir de referência para a definição de critérios de deferimento ou indeferimento da impugnação em situações futuras. É de importância vital que o setor responsável pela aplicação do PEUC tenha um canal de comunicação e compartilhamento de informações com o setor de aprovação de projetos para que se evite tentativas de fraudes, e tal como exemplo real citado por Denaldi et al (2015) acontecido na cidade de São Bernardo do Campo, onde um lote vazio notificado para ser edificado foi desmembrado em dois lotes antes que a notificação fosse averbada em cartório. Sendo as áreas destes lotes menores que a área mínima estabelecida na lei específica do município para a atuação do instrumento os novos terrenos livraram-se de cumprir com a obrigação legal.

### **c) Averbação**

Após a entrega da notificação, o próximo procedimento é a averbação desta notificação no Cartório de Registro de Imóveis, onde é registrado na Matrícula do Imóvel a existência de uma sanção legal na propriedade. Como a obrigação de

cumprir com a função social recai sobre o imóvel e não sobre o proprietário fica definido pelo Estatuto da Cidade que: “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.”

A averbação da notificação evita que caso a propriedade seja passada a frente o novo proprietário não possa alegar ignorância quanto à obrigação de cumprir com a função social. Para a eventualidade de a propriedade ser transmitida entre o período da notificação e a averbação da Matrícula do Imóvel uma nova notificação deve ser gerada. O modo pelo qual averbação é realizada evita que haja transtorno no cumprimento dos instrumentos uma vez que mesmo que o imóvel seja transmitido, o novo proprietário deverá saber da existência da notificação assim que conferir a documentação da propriedade

#### **d) Monitoramento**

A lei específica do PEUC deve definir a competência Municipal responsável pela gestão do PEUC, esta competência deve acompanhar aplicação do instrumento, bem como, debater estratégias para a aplicação. O acompanhamento das notificações tem por intuito manter a competência municipal a par do status de cada notificação para que possa ser exigido os cumprimentos das obrigações legais do PEUC dentro do prazo estipulado na lei.

Orienta-se que o controle das notificações seja feito a partir do processo administrativo ao qual vincula a aplicação do PEUC à propriedade, onde conste em registro os dados gerais do imóvel, como: Inscrição Imobiliária; localização; zoneamento incidente; área do lote; área construída; coeficiente de aproveitamento; sua classificação ou enquadramento do PEUC (não edificado, subutilizado ou não utilizado) e o status da aplicação do instrumento. Este monitoramento deve existir desde o momento da notificação até após aplicação do IPTU Progressivo.

Para a execução do monitoramento é ideal que se mantenha um sistema de cadastro imobiliário constantemente atualizado. De modo que o setor público de gestão do PEUC esteja ciente de quais propriedades cumpriram com as obrigações

sancionadas dentro do prazo, quais delas ainda estão pendentes e quando instrumentos sucedâneos ao PEUC, como IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação, devem ser aplicados. Outra ferramenta que pode auxiliar o monitoramento de dados, e que seria ideal para administrar os procedimentos seria um sistema de informações imobiliárias que integrem dados dos imóveis e os setores envolvidos na aplicação do PEUC e sucedâneos. O monitoramento serve como medidor da efetividade das estratégias escolhidas para aplicação da tríplice de instrumentos.

	01	02	03	04
Etapas de Implementação do PEUC	Planejamento das notificações	Notificações	Averbação	Monitoramento

Quadro 03: Síntese das etapas de implementação do PEUC Fonte: Elaborado pela autora

## 4.2 IPTU Progressivo no Tempo

### 4.2.1 Regulamentação

Passado o prazo estipulado para o cumprimento do PEUC sem que o proprietário se encarregue da obrigação de fazer valer a função social da sua propriedade, o Estatuto da cidade orienta que se aplique o instrumento seguinte: o IPTU Progressivo no Tempo. O novo instrumento é caracterizado pela majoração da alíquota aplicada no Imposto Predial Territorial Urbana como penalidade pelo não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar e/ou utilizar. “Art.7 § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica (...) e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento” (Estatuto da Cidade, 2001).

Para os casos em que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar e utilizar durante o período de cobrança do IPTU Progressivo, o imóvel retorna ao valor de alíquota normal. Não é objetivo desse instrumento arrecadação de fundos para a prefeitura, mas sim induzir um comportamento positivo em relação efetivação da função social da propriedade e promover o desenvolvimento urbano sustentável do município.

Persistindo o não cumprimento da sanção de PEUC, Estatuto determina que: “ Art. 7 § 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”(Lei 10.257/2001). A Partir dessa data o município está autorizado a desapropriar o imóvel.

Por se tratar de uma punição por descumprimento da legislação urbana, não há concessão de isenção relativa à tributação progressiva. O proprietário não poderá deixar de pagar o imposto, de modo que a compulsoriedade do pagamento o pressione ainda mais para que faça se cumprir ir à função social.

#### **4.2.2 Aplicação do IPTU**

O primeiro posicionamento a ser tomado para que o IPTU possa ser aplicado sem grandes transtornos operacionais é compatibilizar a lei específica que trata do PEUC e sucedâneos com o Código Tributário Municipal de forma que não haja discrepâncias nem abusos na cobrança o IPTU progressivo no tempo.

Os imóveis notificados pelo PEUC devem ser monitorados em um sistema de informações atualizados permanentemente, para que o órgão gestor do instrumento tenha o controle sobre quais propriedades estão ou não dentro do prazo do cumprimento de suas obrigações, e quais já são passíveis de ser sancionada com a aplicação progressiva do IPTU.

O setor de planejamento responsável pela aplicação do PEUC e o setor de finanças municipais devem estar integrados para que não haja dificuldades administrativas para aplicação do IPTU Progressivo, uma vez que se trata de um imposto que é verificado uma vez ao ano. É importante que a secretaria de planejamento ou setor responsável pela administração do parcelamento edificação ou utilização compulsórios repasse as informações para a Secretaria de Finanças com datas sincronizadas de forma a evitar o atraso da aplicação da cobrança majorada. Também é importante que dentro dessa integração entre secretarias se notifique ao setor que aplica o IPTU Progressivo caso o proprietário inicie a cumprir a sanção para que se retorne à taxaço normal.

Uma vez que a propriedade foi notificada pelo PEUC, dispensa-se a necessidade de notificação sobre a progressividade do IPTU. Fica facultado ao município a execução de uma segunda notificação, e caso ocorra, deve ser explicitada na lei específica.

Caso proprietário cumpra com sua obrigação, o valor excedente da alíquota pago não será devolvido, pois o montante era válido no período da aplicação. Se a obrigação for cumprida durante a aplicação do IPTU progressivo, esta é suspensa voltando à alíquota normal, porém esta pode ser retomada caso a obrigação do proprietário não seja concluída de modo efetivo.

### **4.3 Desapropriação**

A última fase da aplicação da Tríplice, e a medida mais extrema, após a notificação com a exigência de parcelar, edificar e utilizar e da cobrança de IPTU Progressivo no tempo sem a obtenção de êxito pelo Município este poderá, segundo artigo 8º do Estatuto da Cidade, desapropriar o imóvel e indenizar com títulos da dívida pública.

A indenização é calculada com base no valor venal do imóvel na planta genérica de valores do município, não faz parte deste cálculo obras e melhorias ocorridas após a notificação. O valor venal é uma estimativa do preço de compra e venda de imóveis feitos pelo poder público, é dessa maneira que é determinado o valor do metro quadrado do terreno urbano e a área construída. A avaliação do imóvel baseado no valor venal não é vantajosa para o proprietário, uma vez que essa desconsidera a especulação mercadológica do imóvel e estabelece um preço bem abaixo do praticado.

O pagamento não é feito em dinheiro (diferente do que ocorre com uma desapropriação para fins de interesse público), mas em títulos da dívida pública que podem ser resgatados em 10 anos, com prestações anuais iguais e sucessivas. Os títulos da dívida pública não podem ser empregados para o pagamento de outras dívidas que o proprietário venha a contrair com o município.

Uma vez desapropriado o imóvel mantém-se a obrigação de cumprir a função social da propriedade. O Município tem dever legal de dentro do prazo de cinco anos de parcelar edificar ou utilizar a propriedade incorporada aos bens públicos.

O grande problema burocrático para desapropriação é o procedimento de pagamento da indenização através de títulos da dívida pública (essencial à medida), já que “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 esta autorização não tem sido possível” (DENALDI, 2015. p.19).

Estando os municípios impossibilitados de desapropriar um imóvel por não haver como indenizar o proprietário, este está autorizado a manter a cobrança do IPTU progressivo na alíquota máxima até que o imóvel cumpra com a sua função social.





CAPÍTULO

05

CASO DE ESTUDO: CAMPINA GRANDE

## 5 CASO DE ESTUDO: CAMPINA GRANDE

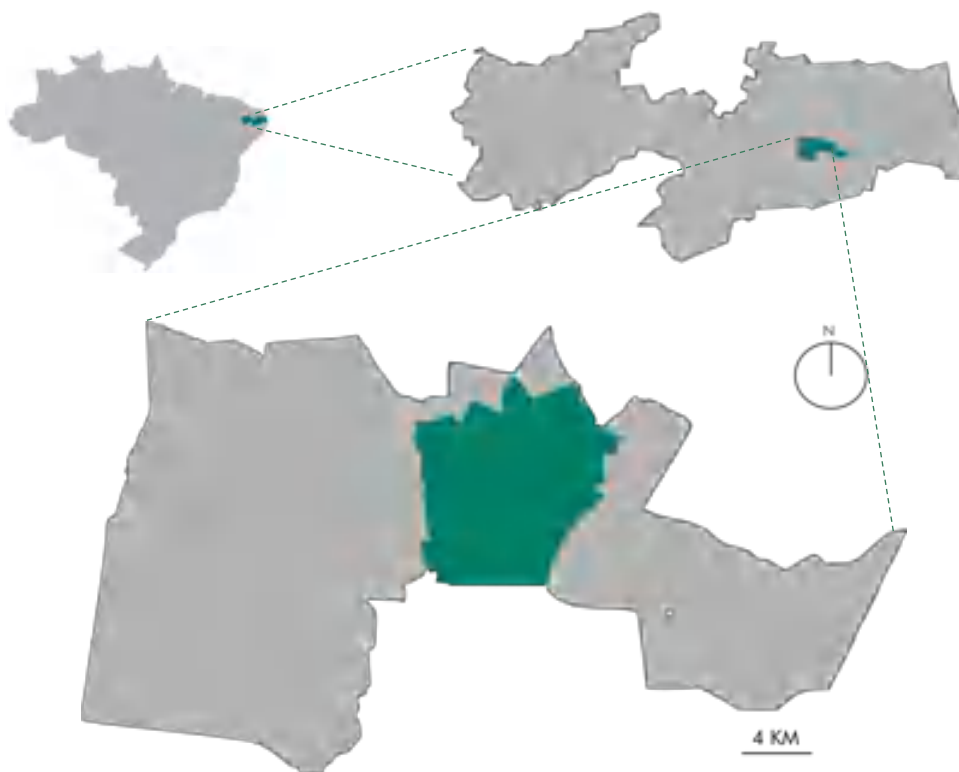


Figura 1: Localização de Campina Grande. Fonte: Elaborado pela autora

Localizada em uma área de 593.026 km<sup>2</sup> (IBGE) na mesorregião do Agreste da Paraíba, Campina Grande, o objeto de estudo deste trabalho, é o segundo maior município em número de população do estado com 407.472 habitantes (estimativa para 2018 do IBGE). De acordo com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) o município de Campina Grande é caracterizado como tipo E (Aglomerados e Centros Regionais N e NE) e como classe 6 na categorização do MUNIC/IBGE referente a municípios de 100.000 a 500.000 habitantes.

### 5.1 Crescimento e Evolução Urbana - Linha do Tempo

#### 5.1.1 Período de 1907 a 1935

Campina Grande originou-se “de um povoado formado no século XVII, elevado à categoria de vila em 1790 e à cidade em 1864”(QUEIROZ, 2008) Inicialmente a produção urbana da cidade se resumia a um pequeno núcleo urbano, a Cidades era uma típica província de interior que intermediava as relações mercantis entre o sertão e o litoral. O desenvolvimento urbano de Campina Grande tornou-se significativo após a instalação em 1907 do terminal da ferrovia inglesa Great Western Brazil Railway, por

onde era escoada toda produção de algodão do interior da Paraíba e de algumas cidades de outros estados para que esta fosse em direção as rotas de exportação nos portos da Paraíba e Pernambuco.

Antes do trem, o trecho urbano da cidade que corresponde a malha urbana ocupava as cotas topográficas mais altas e a cidade se expande a no sentido Centro - Norte e Noroeste, compreendendo os bairros da Prata, Conceição, Lauritzen, Palmeira e Monte Santo.

A Ferrovia foi implantada a mais de 1km do foco de urbanização original da cidade, devido às características topográficas do sítio, como a parte mais antiga da cidade localizavam as cotas mais altas era inviável que se instalasse um projeto de ferrovia nessa área, sendo mais adequada a região mais baixa próxima ao Açude Velho. A chegada do trem transformou o sentido da expansão urbana, houve a abertura dois novos eixos viários: a Rua Irineu Joffily (uma rua mais direta, porém ladeirada) e a Rua Vidal de Negreiros (uma via mais longa, curva, porém mais adequada a topografia). No entorno dessas duas vias desenvolveu-se o tecido da malha urbana que conectava a parte alta (mais antiga) à parte baixa (que direcionava a linha do trem).

De 1907 a 1930 houve um considerável aumento na porcentagem do crescimento da área construída, passando esta de 1,3 km<sup>2</sup> inicialmente para 3,5 km<sup>2</sup>, um acréscimo de 265% de malha urbana (BARBOSA, 2010). Esse incremento populacional, deveu-se, sobretudo, aos movimentos migratórios direcionados a cidade de Campina Grande motivada pelo seu crescimento econômico impulsionado pela atividade algodoeira.

Durante este período de crescimento não se identifica a segregação socioespacial de modo significativo, Barbosa (2010) afirma que: "Até o início da década de 1930, parecia não haver, na cidade, uma diferenciação espacial entre grupos ocupacionais, por quanto trabalhadores braçais, comerciantes e profissionais liberais ocupavam, praticamente, o mesmo espaço".

### 5.1.2 Período de 1935 a 1950

Até o início da 1930 não havia leis urbanísticas para controlar o uso e ocupação do solo, nem diretrizes para construção o que se havia era um desejo da Elite local apresentar Campina Grande como a cidade moderna, no entanto, a maioria de sua população estava longe deste ideal de modernidade.

Entre os anos de 1935 e 1945 houve mudanças nas áreas centrais devido à intervenção urbanística realizadas pelos prefeitos Pereira Diniz e Vergniaud Wanderley essas intervenções modificaram a estrutura da cidade e a organização de classes dentro do município. Deu-se início, de forma mais clara, a diferenciação urbana que era dividida em centro e periferia em Campina Grande.

Na década de 1940 temos a reforma das áreas centrais retirada das Indústrias próximas ao Açude Velho, retirada das indústrias do Centro (como a exemplo da Companhia de Luz a diesel), pois esses usos geravam incômodos inerentes a suas atividades, como fumaça e poluição. Sendo este tipo de utilização incompatível com o uso Residencial elitizado da região central. As indústrias foram realocadas para as proximidades do Açude de Bodocongó e a porção sul do Açude Velho. Enquanto parte das camadas mais populares se instalaram na porção oeste do Açude Velho, identificada hoje como o bairro do José Pinheiro (BARBOSA, 2010, PORTO, 2007).

Entre 1940 e 1950 a configuração da cidade gerou a periferização de tudo que "era considerado indesejado para estar nas ruas do centro e junto a eles "(BARBOSA, 2010). As categorias ocupacionais dirigentes ocupavam os bairros com cotas topográficas mais altas, como por exemplo, os Bairros da Prata, Centenário e Alto Branco. A reorganização da cidade misturava ideais higienistas, que eram justificadas pela questão de saúde pública como a poluição geradas pelas fábricas; ideias segregadoras, expulsando pobres e desafortunados das áreas Centrais através de demolições de antigas construções, casebres e cortiços para a abertura de vias mais largas e substituição de construções para o estilo arquitetônico em voga para embelezar a cidade. A via estrutural da Cidade, a Avenida Floriano Peixoto, foi aberta nesta época e atravessava a cidade do sentido Nordeste a Sudeste.

### 5.1.3 Período de 1950 a 1964

Em 1950 articulou-se a primeira organização regional com ideais desenvolvimentista. Essas articulações passaram também a tomar conta dos discursos políticos. Da associação entre a classe política e Industrial, que posteriormente integraram-se no grupo que trouxe a SUDENE para Campina Grande. O grupo buscava a aceleração do processo de industrialização e modernização da produção no Nordeste, sobretudo em Campina Grande.

Durante a década de 1950 e até meados de 1960 Campina Grande vivenciou um crescimento industrial, a esta época a cidade contabilizava 220 estabelecimentos industriais (PORTO, 2007), o que por consequência contribuiu para a expansão urbana seja nos espaços para instalação das atividades industriais ou na acomodação do incremento populacional vindo de outras localidades atraídos pela prosperidade econômica da Cidade.

A propósito, foi apenas na década de 1960, que os incômodos causados pela inadequação das localidades de uso industrial próximas a áreas predominantemente residencial foram resolvidos. Em 1963 foi criado o Distrito Industrial de Campina Grande, através dos incentivos governamentais vindos da SUDENE.

O posicionamento do Distrito Industrial, na porção Sul da cidade, não foi uma escolha aleatória. A nova locação encontrava-se afastado da malha urbana consolidada da época, em terrenos baratos que podiam comportar a expansão da atividade. Também havia o adicional prático da proximidade subestação de energia elétrica da CHESF, que trazia a energia elétrica da hidrelétrica de Paulo Afonso no Rio São Francisco fundamental para o funcionamento das máquinas e da linha férrea, que facilitaria a logística de recebimento de matérias-primas e escoamento das mercadorias.

A locação do Distrito Industrial direcionada a uma periferia infraestruturada pelo Estado é uma movimentação corriqueira dos agentes modificadores do espaço representados por proprietários dos meios de produção na formação das cidades industrializadas, conforme discorre Correia (1989):

E, quando Indústria localizada em razão de fatores do passado, se vê envolvida fisicamente por usos residenciais de status, verifica-se que a realocação industrial constitui ótimo negócio. Desloca-se para áreas mais amplas e baratas, com infraestrutura produzida, em muitos casos pelo Estado. (CORREIA, 1989)

#### 5.1.4 Período de 1964 a 1990

Em 1964, durante o golpe militar, houve o afastamento do grupo da SUDENE coordenado por Celso Furtado<sup>4</sup>, assumindo no lugar pessoas nomeadas pelos militares. A mudança de liderança resultou a desarticulação da Superintendência com políticos e empresários do cenário local. A elite Industrial local não conseguia ascender devido a política centralizadora do regime militar, e paulatinamente a cidade perdeu o seu status de capital de trabalho, deixando de ser a principal economia do Estado da Paraíba. Prefeitos de partidos de oposição ao governo militar contrários aos planos de centralização do partido dos militares eram cassados, como ocorreu com os prefeitos eleitos: Newton Rique e Ronaldo Cunha Lima.

Durante as décadas de 1970 e 1980 os agentes modificadores do espaço nesse período eram principalmente as elites conservadoras ligadas ao governo militar. Esse período as transformações urbanas ocorreram principalmente na forma de reformas e projetos de reestruturação da cidade vinculados a projetos habitacionais do governo Militar, como os Projetos CURA, PNCCPM e PROMORAR

O projeto CURA tinha como premissa o objetivo antiespeculativo, porém uma vez executado obteve justamente o efeito contrário o plano previsto para o projeto. A aplicação do IPTU progressivo, prevista no CURA nunca aconteceu. Como resultado da intervenção do CURA houve a aceleração do processo de valorização especulativa de áreas que foram contempladas com o projeto (SILVA apud BARBOSA 2010).

O Projeto Nacional para Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM) executou projetos relacionados a mobilidade, equipamentos comunitários e cadastro técnico municipal. A contribuição deste projeto para o crescimento urbano foi vista com a construção de conjuntos residenciais populares: Severino Cabral (bairro Bodocongó),

---

<sup>4</sup> Celso Monteiro Furtado (1920-2004) - Economista paraibano criador da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) durante o governo Juscelino Kubitschek.

Presidente Médici (Bairro Presidente Médici) e Álvaro Gaudêncio (Bairro das Malvinas), que expandiram a malha urbana para o setor oeste adicionando um total de quatro mil unidades habitacionais entre os anos de 1974 e 1981 (PORTO, 2007).

O projeto PROMORAR foi outra intervenção de projetos do período militar na cidade de Campina Grande, que tinha como objetivo erradicar as sub-habitações. O programa PROMORAR atendeu dois dos dezessete assentamento subnormais identificados em Campina Grande. Um desses projetos foi executado na Pedreira do Catolé, uma comunidade localizada vizinha ao bairro nobre do Catolé. A Pedreira gerava incômodos a elite local vizinha como esta servir como depósito de lixo e entulho da cidade para encobrir crateras das pedreiras. A atividade desvalorizava vizinhança por gerar inurbanidades. Como resultado a intervenção ocorreu que de “265 habitações existentes na área, apenas 44 foram construídas pelo programa PROMORAR, quase toda população foi expulsa para outras áreas” (BARBOSA, 2010).

Durante o período as décadas de 1960 a 1980 que engloba o Regime Militar não houve melhoria da qualidade de vida para a maior parte da população carente de Campina Grande. O que houve foi uma aceleração da periferização dessas camadas e a intensificação da apropriação das melhorias promovidas pelo Estado pelas classes elitizadas.

Durante a década de 1980, a malha urbana de Campina Grande cresceu na direção Sul e Sudeste e ao Norte, no bairro das Nações. Nesse período houve “a construção de 1.200 casas populares bairros de Sandra Cavalcante, Castelo Branco e Jardim Paulistano” (LIMA apud BARBOSA 2010). O tecido urbano da cidade foi expandido graças a esses projetos habitacionais que foram executados conforme os interesses da elite local.

#### **5.1.5 Período de 1990 a 2019**

Durante o período entre as décadas de 1990 a 2010 houve uma diminuição da taxa geométrica de crescimento anual, porém a cidade continuou crescendo em padrões menos significativos. A atividade econômica estruturante da cidade passa a ser o setor de serviços. Durante este recorte a cidade ela se expande de três formas:

(I) A partir do crescimento vertical, nas áreas que apresentam este tipo de crescimento, em geral, tem o mercado imobiliário, voltado para consumidores das camadas de maior renda da cidade, concentrando suas atividades na área central e em seus arredores, mais precisamente nos bairros da Prata, Alto Branco, Bela Vista, Jardim Paulistano, Jardim Tavares, Catolé e Mirante. Sendo em alguns desses bairros (Catolé, Mirante e Alto Branco) procurados pelo mercado imobiliário para serem verticalizados, apesar de conterem grandes áreas não construídas.<sup>5</sup>

(II) crescimento horizontal em bairro periféricos, onde as ofertas por parte do mercado imobiliário voltam-se para as demandas das camadas de classe média. O crescimento mais significativo ocorreu nos bairros das Malvinas, Cruzeiro, Três Irmãs e Cidades.<sup>6</sup>

(III) crescimento da construção de conjuntos habitacionais periféricos, sendo eles de iniciativa do Estado e são direcionadas a mercados de baixa renda. Em geral esses condomínios espacializados nas periferias da cidade de forma não homogênea com a malha urbana.<sup>7</sup>

(IV) crescimento da construção de condomínios horizontais, estes espacializados também nas periferias da cidade crescimento da malha Urbana de Campina Grande. Alguns desses empreendimentos localizam-se nas áreas de expansão urbana, em direção aos distritos de São José da Mata e Catolé, mas ainda atendo-se aos limites da sede municipal. Em alguns casos a expansão direciona-se a proximidades de terras rurais de outras municipalidades, por exemplo, o aumento do número de condomínios fechados construídos em direção ao Município de Lagoa Seca.<sup>8</sup>

O período que compreende os anos de 2000 a 2010 é identificado o crescimento da malha urbana nos Bairros do Itararé, Distrito Industrial (ambos na região Sul) e Dinamérica (Região Oeste) impulsionado pela instalação de loteamentos. E nos bairros do Velame (periferia do Sul), Três Irmãs (periferia ao Oeste), Araxá

---

<sup>5</sup> (BARBOSA, 2010)

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Ibidem



(periferia ao Norte) e Nova Brasília (Periferia ao Leste) com a implantação de conjuntos habitacionais populares.

A partir de 2010 há a inserção de Conjuntos habitacionais periféricos referentes programa do governo federal Minha Casa Minha Vida na malha urbana campinense. Foram um total de 14 empreendimentos do programa na cidade (MIRANDA et al, 2017) distribuídos nos bairros de Novo Bodocongó e Três Irmãs.

No ano de 2017, a malha urbana passou por mais uma expansão, desta vez com a implantação do Complexo Aluizio Campos. Onde foram adicionadas XXXX unidades habitacionais em um conjunto periférico e descontinuado da malha urbana de Campina Grande, que no momento da produção deste trabalho, estão em fase de conclusão. Ainda está previsto, dentro deste mesmo projeto a adição de novas construções neste mesmo núcleo periférico para a construção dos polos industriais, logísticos e tecnológicos.

## **5.2 Processos Espaciais e a Constituição de Vazios Urbanos em Campina Grande**

Acompanhando a linha do tempo o crescimento urbano de Campina Grande ao longo do século XX e até a contemporaneidade, verifica-se que historicamente o processo de expansão da malha urbana é marcado por processos simultâneos de periferização e centralização.

As áreas centrais concentravam as principais atividades de comércio, serviços da Campina Grande, receberam maiores investimentos de infraestrutura, de em “embelezamento”, que reafirmam o status da sua locação. A exemplo das obras e melhorias para este espaço tem-se a reforma do espaço urbano na década de 1930, que como objetivo de reforma a cidade modernizar a cidade com abertura de vias, substituindo construções por outras com estilo arquitetônico vanguardista (para época). Ou ainda nas obras de melhoria urbana do projeto CURA, durante regime militar, onde a disponibilidade de novas amenidades urbanas resultou no encarecimento do preço da terra, devido a sua vantagem locacional.

Identifica-se o início processo de periferização das camadas populares da cidade, espacializado explicitamente, a partir dos planos urbanísticos higienistas da década de 1930 e em crescimento contínuo desde então, seja pela implantação de

programas habitacionais populares, ou seja, pela disponibilização de terras para atender mercado de baixa renda em áreas de franjas urbanas. A espacialização das periferias de Campina Grande se deu de forma contínua e fragmentada.

A atuação do Poder Público foi fundamental para a constância da reprodução deste processo em Campina Grande. Seja com planos de “bota abaixo”, que servia os interesses de uma classe dominante. Seja pela a escolha de terrenos nas bordas da cidade desconexos da malha urbana escolhidos para implantação de empreendimentos habitacionais populares, geralmente em áreas periféricas precarizadas onde terra urbana é mercantilizada a menores preços. Esta ocorrência não representa uma novidade a realidade, como discorre Correia: “A segregação residencial pode resultar também de uma ação direta e explícita do Estado através do planejamento, quanto a criação, a partir do zero, de núcleo urbano” (CORREIA, 1989).

Outro agente imobiliário, representado pelos proprietários fundiários contribuem e se beneficiam com a periferização. A dinâmica espacial obtida a partir da ação dos proprietários fundiários de terrenos localizados nas periferias, se dá de forma diferente dos proprietários fundiários de terrenos centrais, devido ao fato deste primeiros não dispor do acesso às mesma amenidades urbanas das locações centrais o modo de obter de extrair rendas é com o loteamento destas terras e inseri-las no mercado direcionado a consumidores de baixo poder aquisitivo para que nelas sejam construídas habitações pelo sistema de autoconstrução ou pelo Estado com a implantação de conjuntos habitacionais (CORREIA, 1989). Ambos os casos de ocupação do solo periférico precário de infraestrutura são identificados em Campina Grande.

A produção espacial resultado do modelo desigual de ocupação baseado na formação de periferias isoladas é uma malha urbana espalhada pontilhada por vazios urbanos que aguardam pela valorização de sua localização para a sua posterior ocupação, como pode ser observado ao comparar o padrão de crescimento urbano em Campina Grande dos anos de 1985 e 1992 (Figura 2).

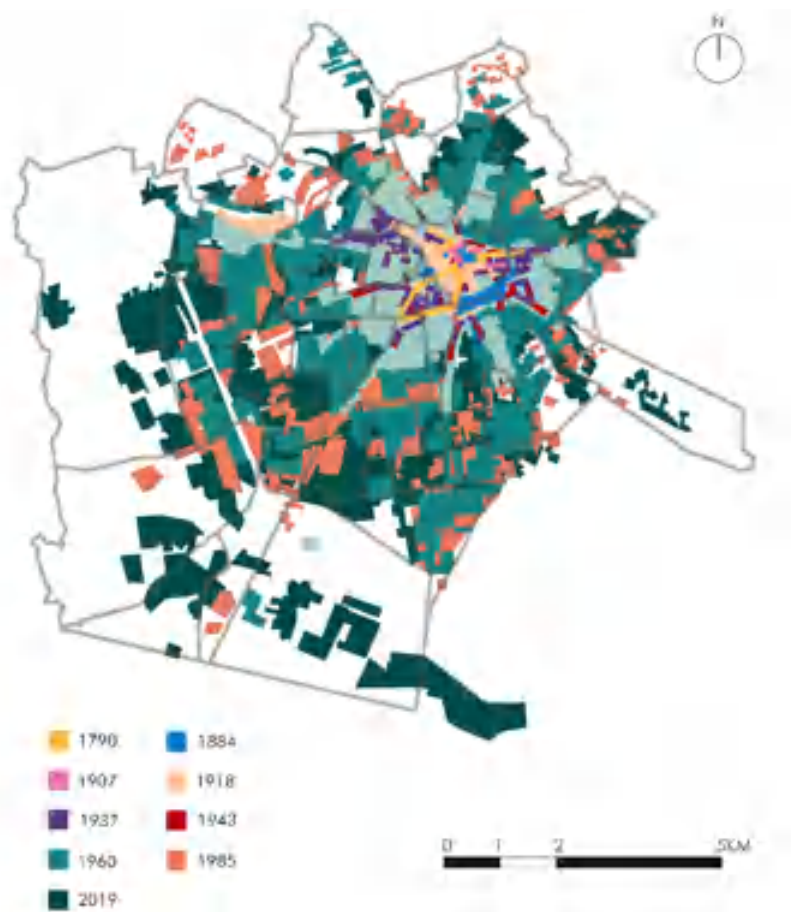


Figura 1: Crescimento urbano. Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande (editado pela autora)

A população que ocupa os loteamentos em regiões periféricas precárias, com o tempo, passam a pressionar o Poder Público pela implantação de serviços de infraestrutura e acabam gerando uma nova valorização imobiliária “isso gera nova valorização fundiária dos terrenos reservados pelos antigos proprietários fundiários, muito deles intencionalmente situados entre os loteamentos novos e o espaço urbano contínuo”(CORREIA, 1989). Se o poder público promove, por exemplo, uma melhoria no acesso viário o primeiro efeito obtido é a valorização dos terrenos adjacentes a via (VILLAÇA, 2001) onde por vezes localizam-se tais áreas ociosas.

### 5.3 Legislação Urbanística de Campina Grande

A cidade é o palco principal para a interação entre os agentes modificadores do espaço. A ação destes agentes se faz dentro de um marco regulatório (CORREIA, 1989). Este marco pode se concretizar por meio de leis, códigos e planos urbanísticos que estabelecem diretrizes para o uso e a ocupação do solo urbano, definindo

condutas e coibindo ações. Fica a cargo do Poder Público Municipal determinar o conteúdo destas legislações.

Como já discorrido no capítulo 4, o poder público municipal é dotado de autoridade para combater os vazios urbanos ao definir os princípios que norteiam o cumprimento da função social da propriedade urbana no município. Para isto, o poder público municipal é equipado por aparatos jurídico-urbanísticos providos pela Constituição, e posteriormente pelo Estatuto das Cidades, para a regulação do uso e ocupação do solo urbano e que podem (e devem) ser adotadas na legislação urbana

A função social da propriedade pode ser delimitada no contexto municipal levando-se em consideração o padrão de ocupação, densidades urbanas e disponibilidades de infraestruturas. O marco regulatório responsável pela caracterização do que é função social dentro das especificidades do município é o Plano Diretor Municipal e este deve estar de acordo com os moldes gerais firmados no Estatuto da Cidade para que possa ter aplicabilidade na gestão do solo urbano.

Na seção a seguir, será realizado um balanço sobre a legislação urbanística de Campina Grande, focado no que esta tem previsto em relação a exigência do cumprimento da Função Social da Propriedade urbana e da utilização dos instrumentos de reforma urbana buscam induzir o cumprimento da função social por parte de imóveis ociosos: PEUC, IPTU Progressivo no tempo e desapropriação. O levantamento foi realizado utilizando-se (com adaptações) os critérios de avaliação adotados por DENALDI et al (2015b) na publicação “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação”, onde foram avaliados municípios que regulamentaram a utilização deste instrumento em seus planos diretores.

### **5.3.1 Parcelamento, Edificação e utilização Compulsórios - PEUC**

Para avaliar a regulamentação do PEUC foram analisados os seguintes itens: a) a definição da Função Social da Propriedade; b) Relação entre os objetivos e diretrizes do PD e o PEUC; c) Previsão do PEUC, zoneamento, notificação e prazos; d) Caracterização dos Imóveis; e) Casos de não Incidência do PEUC; f) Prazos.

a) Definição da Função Social da Propriedade no Plano Diretor de Campina Grande

Tema	Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006
Função Social da Propriedade Urbana	<p>Art. 7º A propriedade urbana e rural cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação do Município expressas nesta Lei Complementar, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das econômicas, respeitadas as diretrizes previstas na legislação urbanística e quando for utilizada para:</p> <p>I – habitação, especialmente de interesse social;  II – atividades econômicas geradoras de trabalho, emprego e renda;  III – proteção e preservação do meio ambiente;  IV – proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural;  V – equipamentos e serviços públicos;  VI – usos e ocupações do solo compatíveis com a infra-estrutura urbana disponível.</p> <p>Parágrafo único. A atuação do Poder Público deverá garantir o cumprimento pelo proprietário das condições estabelecidas, em função do interesse social, ao exercício do direito de propriedade.</p>

Quadro 04: Função Social da Propriedade Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019.

O Plano Diretor ao definir a Função Social da Propriedade (FSP) no artigo 7º engloba a propriedade tanto em sua dimensão urbana quanto rural, um posicionamento um tanto inadequado dado ao fato das propriedades urbana e rural possuírem finalidades e contextos municipais diferentes; além de ambas estarem submetidas a uma legislação diferente. Na Zona Rural a governança fundiária está sob a competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Outro ponto peculiar referente ao mesmo tema visto no artigo, refere-se as diretrizes que definem a Função Social da Propriedade: O que aplicável ao Propriedade Urbana e suas atividades, não de todo cabível a Propriedade Rural devido à natureza de sua utilização, sido neste caso mais conveniente definir as diretrizes de Função Social da Propriedade rural em separado e amparada na definição dada pelo Art. 186<sup>9</sup> da Constituição Federal.

As diretrizes que definem a FSP não incluem: defesa dos interesses urbanos coletivos em detrimento ao interesse individual; combate a retenção especulativa de

9 “Art. 186 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.”

imóveis; o condicionamento explícito do direito à propriedade imobiliária ao cumprimento da função social, conforme consta em CF 1988 (Art. 5).

b) Relação entre diretrizes do PD e o PEUC

Tema	Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006
Diretrizes do PD X PEUC	<p>Art. 11.</p> <p>II – a implementação de estratégias de ordenamento da estrutura espacial do Município, valorizando os elementos naturais, assegurando a toda população o acesso à infra-estrutura, equipamentos e políticas sociais e promovendo o equilíbrio ambiental;</p> <p>V – a proibição da utilização inadequada e da retenção especulativa de imóveis urbanos, bem como o parcelamento do solo, o adensamento populacional e o uso das edificações de forma incompatível com a infra-estrutura urbana disponível e com o crescimento planejado da cidade;</p> <p>XI – a aplicação dos instrumentos urbanísticos e tributários para fomentar o pleno desenvolvimento do Município e para que a cidade e a propriedade cumpram as suas funções sociais. "</p>

Quadro 05: Diretrizes do Plano Diretor e do PEUC Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O combate à retenção especulativa surge como uma das diretrizes da Gestão Urbana do município, e apesar da pertinência não foi associada como uma diretriz de cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana, conforme discorrido em tópico anterior. O inciso XI fez ainda alusão a instrumentos urbanísticos e tributários (inferidos aqui por tratar-se do PEUC e IPTU Progressivo no Tempo) dos quais estaria munida a gestão pública para exigir o cumprimento da Função Social.

c) Previsão, zoneamento, notificação e prazos do PEUC na legislação:

Tema	Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006
Previsão do PEUC	Art. 55. São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do art. 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana.
Zoneamento	Art. 55 Macrozona Urbana
Notificação	Não Definida
Prazos	Não definido

Quadro 06: Previsão, Zoneamento, Notificações e prazos para o PEUC. Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O Plano Diretor/2006 prevê a utilização do PEUC na Gestão Urbana e ao fazê-lo remeteu-se diretamente aos artigos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade que o institucionaliza. Todavia o conteúdo do capítulo reservado a discussão sobre o Parcelamento, Edificação e Utilização é incompleto o suficiente para não viabilizar a autoaplicabilidade.

○ conteúdo referente ao PEUC não possui informações sobre:

- Os prazos para o cumprimento das obrigações de parcelar, edificar ou utilizar, não seguindo a recomendação de conteúdo mínimo do ConCidades<sup>10</sup>;
- Notificações, estas não são aludidas em momento algum, apesar de integrarem parte fundamental do procedimento da sanção dos imóveis. Tampouco houve alguma especificação sobre os procedimentos para regulamentação do instrumento que poderiam ter sido indicados em lei específica, caso ela existisse.

Toda a área que compreende a Macrozona Urbana do município está sujeita a compulsoriedade do instrumento. Zoneamento apresentado pelo Plano Diretor foi genérico e não explicitou a elaboração de uma estratégia para a utilização do PEUC no ordenamento espacial da Cidade, o que contradiz as próprias diretrizes de Gestão Urbana da lei.<sup>11</sup>

A falta de critério no zoneamento das áreas atingidas pela ação do PEUC, poderiam promover o uso reverso do instrumento ao compelir a ocupação de imóveis (sobretudo, terrenos vazios) nas franjas urbanas, onde há menor cobertura de serviços públicos e infraestrutura urbana se comparada a regiões mais centrais. Conforme alerta DENALDI et al: “O PEUC é, assim, um mecanismo estratégico que não pode ter sua aplicação voltada a áreas nas quais as condições de urbanização não sejam adequadas nem favoráveis à ocupação do solo” (DENALDI et al, 2015. p.40). Para garantir a eficiência do instrumento, a estratégia associada à sua utilização não deve induzir o crescimento da malha urbana em direção a vazios urbanos periféricos, afim de se evitar a oferta de terras urbana precária e a oneração dos gastos municipais para disponibilizar novas infraestruturas. O ideal é que a estratégia objetive otimizar a infraestrutura urbana disponíveis, incentivando o adensamento de áreas vazias dentro da malha urbana já consolidada.

---

<sup>10</sup> Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:

IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade;

<sup>11</sup> Ver quadro XX - Artigo 11, Inciso II

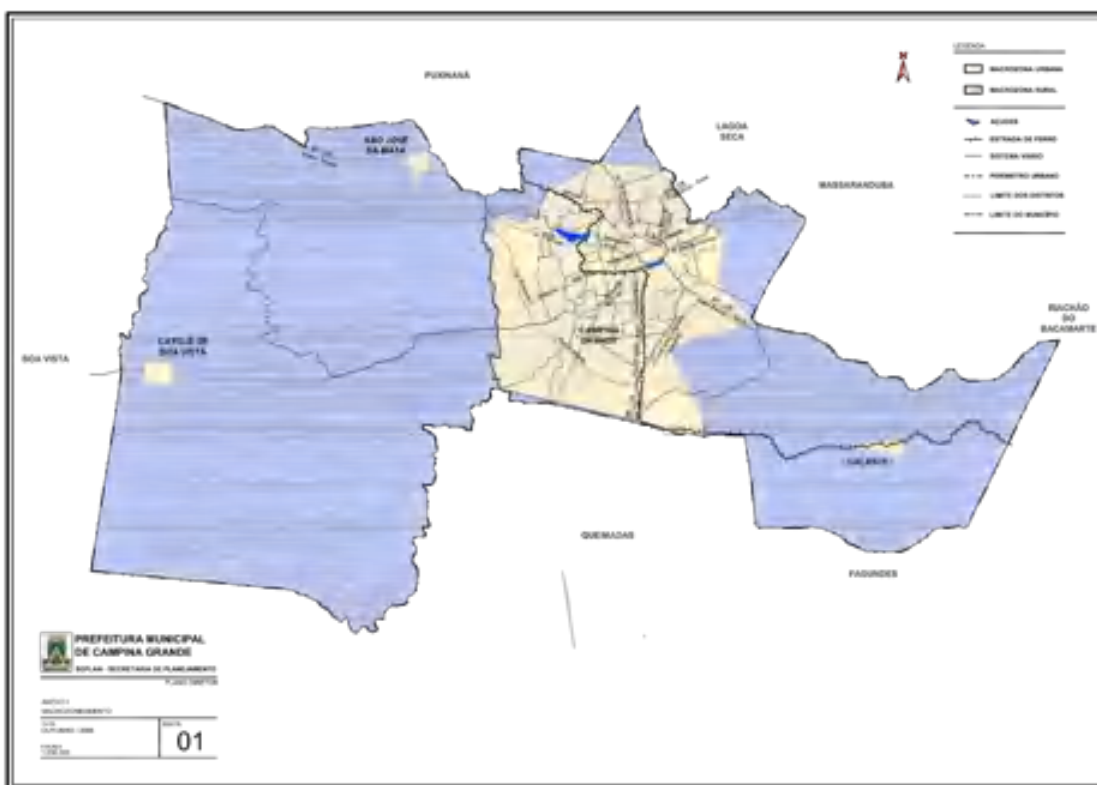


Figura 2 Macrozoneamento - Zona rural (azul) e zona urbana (bege). Fonte: Plano Diretor de Campina Grande (2006)

#### d) Caracterização dos Imóveis

Caracterização	Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006
Não-edificado	ART. 55 § 1º I – não edificados, os lotes e glebas cujo coeficiente de aproveitamento seja igual a zero;
Não-Utilizado	ART. 55 § 1º II – não utilizados, os lotes ou glebas edificados cuja área construída esteja desocupada há mais de dois anos;
Subutilizado	ART. 55 § 1º III – subutilizados, os lotes ou glebas edificados nos seguintes casos: a) quando os coeficientes de aproveitamento não atinjam o mínimo previsto por zona; b) quando apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída desocupada há mais de dois anos; c) no caso de edificações compostas por subunidades, quando apresentem mais de 60% (sessenta por cento) do total de subunidades desocupadas há mais de dois anos.

Quadro 07: Caracterização dos imóveis. Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O texto legislativo contemplou as três classificações imobiliárias ao caracterizar os tipos de imóveis passíveis de sanção empregando prazos e parâmetros urbanísticos. O estabelecimento de um prazo de 2 anos de ociosidade para caracterizar a não-utilização consiste numa identificação pode ser considerada como um passo assertivo. O detalhamento dado a caracterização das condições de subutilização também. A subutilização foi indicada em três casos distintos especificados:



- Quando o Índice de Aproveitamento (IA) mínimo da Zona não é obedecido. Para o Campina Grande o IA do imóvel deve ser equivalente ao coeficiente básico 1,00 aplicável para todas as zonas do Plano Diretor, conforme estabelecido pelo Código de Obras<sup>12</sup> (LEI N° 5410/13);
- Quando um imóvel possui 60% de sua área construída em estado ocioso por 2 anos;
- Quando um imóvel com subunidades, a exemplo, de edificações habitacionais multifamiliares ou prédios comerciais, com 60% de suas subunidades ociosas por mais de 2 anos também se enquadram imóveis suscetíveis a sanção. E indicou atenção ao processo de verticalização e de não cumprimento da função social nesta tipologia.

e) Não Incidência do PEUC

Tema	Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006
Casos de não incidência do PEUC	Art. 55 § 2º Ficam excluídos da obrigação estabelecida neste artigo os imóveis: <ul style="list-style-type: none"> <li>I – utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades;</li> <li>II – que exerçam função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;</li> <li>III – de interesse do patrimônio cultural ou ambiental;</li> <li>IV – ocupados por clubes ou associações de classe;</li> <li>V – de propriedade de cooperativas habitacionais.</li> </ul>

Quadro 08: Casos de não incidência do PEUC. Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O Plano Diretor previu as exceções para usos que poderiam se enquadrar nas caracterizações de imóveis não-edificados, não-utilizados e subutilizados. Não definiu área mínima para o imóvel ser sujeito, entendendo-se que o PEUC abrange desde pequenas propriedades a grandes propriedades, o que pode dificultar o controle o emprego do instrumento devido ao número de imóveis que poderiam ser notificados, o ideal seria que houvesse uma estratégia para sua utilização que levasse em consideração uma área mínima para escalonar a distribuição de notificações.

<sup>12</sup> LEI N° 5410/13 : “Art. 247. O Índice de Aproveitamento (IA) de Terreno é um número que, multiplicado pela área do terreno, indica a quantidade de metros quadrados que podem ser construídos em um terreno, somando-se a área de todos os pavimentos, ou seja, resulta na área máxima de construção permitida em um terreno. §1º. O índice de aproveitamento básico será de 1,0 (um) em todas as ZONAS”

### 5.3.2 IPTU Progressivo no Tempo

#### a) Previsão do IPTU Progressivo no Tempo e Prazos

Para análise do instrumento IPTU Progressivo no Tempo, foram utilizadas as legislações municipais referentes ao Plano Diretor (Lei Complementar nº 003/2006) e ao Código Tributário (Lei Complementar Nº 116/2016).

Legislação	Previsão do IPTU Progressivo no Tempo
Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006	Art. 57. Em caso de descumprimento do disposto no art. 55, o Município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.
Lei Complementar Nº 116/2016	Art. 12. Para os imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, nos termos definidos no Plano Diretor, será aplicado do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo acrescido 1% (um por cento) por ano até o limite de 7% (sete por cento).
Legislação	Prazos
Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006	5 anos
Lei Complementar Nº 116/2016	5 anos

Quadro 09: Previsão do IPTU progressivo no tempo e prazos. Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O Plano Diretor faz menção a aplicação anterior do PEUC e apresentou-se como uma consequência do não cumprimento deste último. A legislação faz referência a homologação de uma lei específica baseada no artigo 7º do Estatuto da Cidade – que regulamenta o IPTU Progressivo.

No Código Tributário houve a referência ao Plano diretor e reafirmou que o IPTU deve ser aplicado sobre imóveis não-edificados, não-utilizados e subutilizados. No que tange definição de prazos, não há incompatibilidade entre ambas as legislações, estando de acordo com Estatuto da Cidade na definição do prazo de 5 anos.

#### b) Alíquotas

Legislação	Alíquotas
Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006	Não define
Lei Complementar Nº 116/2016	Acréscimo de 1% ao ano até ao limite de 7%.

Quadro 10: Alíquotas do IPTU Progressivo no tempo Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O Plano Diretor remeteu a classificação da alíquota a uma lei específica, indicando apenas a majoração do valor, mas não definindo porcentagens.

A alíquota é definida no Código Tributário funcionando como um acréscimo de 1% anual na porcentagem do IPTU, até que se alcance o teto de 7% (metade do máximo estabelecido pelo EC, que corresponde a 15%). O Imposto Territorial e Predial Urbano em Campina Grande atua por uma divisão de porcentagem que são distribuídas em 6 faixas em uma planta genérica de valores<sup>13</sup>. Definida em:

Faixa	Não Edificado	Edificado	
		Uso Residencial	Uso Não-residencial
1	1,0%	0,5%	0,6%
2	1,5%	0,6%	0,72%
3	2,0%	0,7%	0,84%
4	2,5%	0,8%	0,96%
5	-----	0,9%	1,08%
6	-----	1,0%	1,2%

Quadro 11: Faixas da planta genérica e alíquotas do IPTU Fonte: Código tributário.

As faixas têm alíquotas crescentes que são diferenciadas quanto a caracterização do imóvel em edificado e não-edificado; e quanto ao uso em residencial e não residencial. As faixas 5 e 6, identificadas aqui como aquelas que possuem as alíquotas mais altas referentes apenas para imóveis edificados, conforme Código Tributário vigente não possuem alíquotas de imóveis não edificados.

Simulando a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em um imóvel não edificado localizado na faixa 4, cuja alíquota prevista pelo Código Tributário é de 2,5%, obtém-se por resultado:

IPTU (normal)	Ano 01	Ano 02	Ano 03	Ano 04	Ano 5
2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%	7%

Quadro 12: Simulação da aplicação do IPTU progressivo no Tempo. Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

<sup>13</sup> Houve 3 tentativas de se localizar a planta genérica de valores para que esta pudesse ser apresentada juntamente com este trabalho, porém em nenhuma delas foi obtido êxito.

No último ano, o acréscimo de 1% a alíquota excederia ao máximo estabelecido, atingindo a porcentagem de 7,5% no último ano. A alíquota teria que recuar em 0,5% para enquadrar-se ao valor do teto estabelecido pelo código tributário.

As alíquotas do IPTU Progressivo no Tempo apresentadas no Código Tributário estavam em consonância com as delimitações do Estatuto da Cidade, mas seria ideal que previsse como alíquota máxima a simulação da aplicação do IPTU sanção na situação mais onerosa baseada no somatório da própria porcentagem da lei, que neste caso seria de 7,5% (o que estaria, com folga, dentro no limite máximo do EC).

Em termos práticos, a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo - até onde foi possível recolher dados - não tem indícios de ter sido posto em prática, o que é coerente com o fato do PEUC também não ter sido empregado.

Durante a coleta de dados apurou-se uma informação referente a cobrança da tarifa normal do IPTU em Campina Grande, que nos dá um breve panorama da gestão do imposto. Segundo Soares (2015) há uma porcentagem importante de imóveis constantes no Cadastro Imobiliário que estão inadimplentes no pagamento do tributo (ver quadro 13) em decorrência de falhas da própria administração municipal na atualização de informações cadastrais:

“Num universo de 159.675, há um número expressivo de 32,96% de imóveis sem nome ou com proprietário ignorado, imóveis sem numeração, e o que é mais grave, desse montante, 27,01% não há informações sobre o CPF ou CNPJ dos contribuintes.” SOARES (2015)

Resumo dos Imóveis Cadastrados no GIAP		
Imóveis	Quantidade	%
Total	159.675	100,00
Prediais	120.139	75,24
Territoriais	39.536	24,76
Territoriais com área construída	986	0,62
Predial sem área construída	1	0,0
Menor área predial m <sup>2</sup>	1,00	-
Maior área predial m <sup>2</sup>	651.907,00	-
Menor área territorial m <sup>2</sup>	1,24	-
Maior área territorial m <sup>2</sup>	4.800.294,00	-
Imóveis ativos	156.628	98,09
Imóveis Inativos	3.047	1,91
Imóveis sem nome de proprietário	135	0,08
Imóveis proprietário "ignorado"	2.560	1,6
Imóveis Prediais sem número (S/N)	4.709	2,95
Imóveis sem informação de número	2.105	1,32
Imóveis sem informação de CPF/CNPJ	43.133	27,01

Quadro 13: Resumo dos imóveis cadastrados no GIAP. Fonte: Atualização da Base Cadastral Gráfica - Projeto Campina Grande (15/06/2015) disponível em SOARES (2015).

Durante o levantamento de dados de Campina Grande, não foi possível apurar quais imóveis da malha urbana encontram-se com problemas cadastrais, mas especula-se que dentre os imóveis em situação de inadimplência, é provável que haja aqueles que são passíveis da sanção do PEUC, caso essa fosse efetiva.

### 5.3.3 Desapropriação com Títulos da Dívida Pública

#### a) Previsão da Desapropriação

Tema	Lei Complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006
Previsão da Desapropriação	Art. 58. Decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

Quadro 14: Previsão da desapropriação. Fonte: Elaborado pela autora em 22/04/2019

O último recurso da tríplice, a desapropriação, foi prevista no Plano diretor com o exato texto contido no Estatuto da Cidade referente ao tema. O Cálculo de indenização prevista considera o valor base o para o IPTU, ou seja, no valor venal do imóvel. Não sendo computados ganhos, lucros ou juros compensatórios (§ 2º I e II do mesmo artigo). Segundo o Código Tributário obtém-se o valor venal de um imóvel a partir da seguinte fórmula:

Art. 17 § 2º - O cálculo do valor venal do prédio será feito através da seguinte fórmula:

$AC \times VU + TF \times VO$ , em que:

AC = área construída;

VU = valor unitário da construção;

TF = testada fictícia do prédio;

VO = valor do logradouro constante da Planta de Valores. (Lei Complementar N° 116, ano 2016)

Uma vez desapropriado, continua mantida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel.

#### **5.3.4 Deficiências Identificadas para Aplicação Efetiva da Tríplice de Instrumentos**

Após a avaliação dos artigos do Plano Diretor de 2006 referentes ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; IPTU progressivo no tempo e Desapropriação, bem como a gestão dos instrumentos identificou-se algumas deficiências que comprometeram a efetividade da aplicação destes, sendo algumas delas:

1. Ausência de lei específica;
2. Não atende ao conteúdo mínimo do ConCidades;
3. Não estabelece prazos para o PEUC;
4. Não menciona notificações nem procedimentos;
5. Zoneamento excessivamente genérico;
6. Ausência de estratégia no emprego do PEUC no ordenamento espacial (combate a especulação imobiliária, adensamento em áreas infraestruturas);
7. Ausência de estratégia de escalonamento para a aplicação;
8. Desarticulação entre os órgãos que deveriam estar envolvidas na aplicação dos Instrumentos (Setor de Cadastro de Imóveis, Secretaria de Finanças, Secretária de Planejamento, Secretaria de Obras e Procuradoria Pública Municipal);
9. Ausência de equipe para o monitoramento da aplicação do PEUC e sucedâneos;
10. Descontinuidade entre administrações municipais;
11. Desatualização da situação cadastral dos imóveis e falta de fiscalização;
12. Restrição de dados a consulta da população geral.

## 5.4 Outras Legislações

### 5.4.1 Lei Orgânica

No referente aos objetivos de ordenamento urbano contidos da Lei Orgânica que se relaciona com os objetivos do PEUC e sucedâneos observa-se os seguintes itens do artigo 236: “III – adensamento racional do solo urbano edificável, ocioso ou subutilizado; IV – adensamento condicionado à adequada disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.” (LEI ORGÂNICA, 2017)

A Lei Orgânica (2017) estabelece o Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano. A Lei Orgânica recomenda que o Plano Diretor poderá revisto a cada 5 anos<sup>14</sup>. Uma recomendação notadamente curiosa. Já que a lei foi aprovada em 2017, quando o Plano Diretor Municipal havia extrapolado em 1 ano o prazo de uma década para a revisão estabelecido pelo Estatuto da Cidade, e que, vale ressaltar, ainda não ocorreu até o momento de elaboração deste trabalho, resultando em um atraso de 3 anos.

### 5.4.2 Planos Diretores Anteriores ao Estatuto da Cidade

Antes do Plano de Diretor de 2006, outros planos urbanísticos foram produzidos para gestão do uso e ocupação do Solo no Município de Campina Grande. Para esta pesquisa, conseguiram ser obtidos dois Planos Diretores de diferentes épocas para uma breve análise: LEI N° 176/75 – Plano Diretor de desenvolvimento integrado (PDDI) e Lei N° 3236, ano 1996 – Plano Diretor de 1996.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado por ser anterior a Constituição Federal de 1988, e por consequência, anterior a introdução a tríplice de instrumentos objetos deste trabalho, a legislação obviamente não os contém. Ademais, contexto e dimensão urbana de Campina Grande à época da elaboração do PDDI era inteiramente diferente do que o apresentado no período de elaboração dos dois mais recentes Planos Diretores, não suscitando a necessidade de utilizar de instrumentos urbanísticos com a mesma conotação do PEUC e sucedâneos como estratégia de combate a ociosidade e especulação imobiliária.

---

<sup>14</sup> Lei Orgânica: Art. 237 – § 1º - O plano diretor só poderá ser revisto a cada cinco anos

Quanto aos objetivos para o desenvolvimento do PDDI não foi detectado algo pudesse ser identificado como objetivo direto do PEUC, contudo, percebeu-se que a legislação demonstrou preocupação com uso eficiente da infraestrutura urbana, no sentido de orientar a ocupação para áreas equipadas evitando o espraiamento da malha urbana, conforme estabelece o artigo 2º, inciso I: “Orientar a ocupação do solo urbano estimulando a efetiva ocupação e o adensamento demográfico das áreas já arruadas que disponham de melhoramentos públicos” (LEI Nº 176, ano 1975).

O Plano Diretor de 1996, concebido após a promulgação da Constituição Federal de 1988, absorveu alguns conceitos propostos nos capítulos 182 e 183 de reforma urbana. Como a exemplo o direito à propriedade condicionado ao cumprimento de uma Função Social a ser delimitada pelos municípios através do Plano Diretor. Tal que esta legislação, em Campina Grande, definiu que a propriedade cumpre a sua Função Social quando seu uso está submetido “aos interesses coletivos, anti-especulativos e de usufruto comum pela cidadania” (Lei Nº 3236, ano 1996). O texto do Plano Diretor de 1996 ao definir a função social propriedade urbana manifestou a intenção incentivar o adensamento de áreas infraestruturadas e de coibir a retenção especulativa<sup>15</sup> de imóveis não-edificados, subutilizados e não-utilizados localizados nessas áreas.

O Plano Diretor de 1996 também incorpora ao seu texto o PEUC e IPTU Progressivo, como instrumento de combate a ociosidade e especulação imobiliária. Diferentemente do que ocorreu com revisão do Plano em 2006, o zoneamento proposto para aplicação do PEUC em 1996 foi delimitado em zonas dentro da macrozona urbana identificadas como: Zonas Adensáveis e de Ocupação Indicada (figura 4) e terrenos localizados nas ZEIS Vazios<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Art. 6º No sentido de garantir que a propriedade urbana esteja condicionada ao disposto no Artigo anterior, o Poder Público deve: I- Reprimir a retenção especulativa de terrenos não-edificados, subutilizados e não utilizados em áreas adensáveis. II- Exigir que a intensidade de seu aproveitamento e utilização esteja condicionada pela capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos; III- Exigir que o seu aproveitamento e utilização estejam condicionados pelos princípios de conservação e proteção do meio ambiente; IV- Exigir que o seu aproveitamento e utilização sejam compatíveis com a segurança e saúde de seus moradores e dos usuários das propriedades vizinhas; V - Proibir a anexação de propriedades em prejuízo dos sistemas viários existentes ou projetados; VI- Exigir que o seu aproveitamento não destrua nem prejudique as áreas de lazer limítrofes.

<sup>16</sup> Não foi possível localizar mapograma referente as ZEIS II



Quanto a caracterização dos imóveis, esta lei conceitua apenas aos imóveis subutilizados definindo-os em edificações que ocupem apenas 10% da área do total, ou terrenos com edificações provisórias ou em ruínas ou utilizados como estacionamentos sem cobertura e instalações adequada.

Eram exceções para a aplicação do PEUC apenas imóveis com área inferior a 250m<sup>2</sup>. A lei de 1996 estabelece o prazo de 2 anos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar. Persistindo a não efetivação do PEUC o Plano Diretor indica a ação seguinte de aplicar a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo por um prazo de 3 anos. O plano não definiu as alíquotas para cobrança.

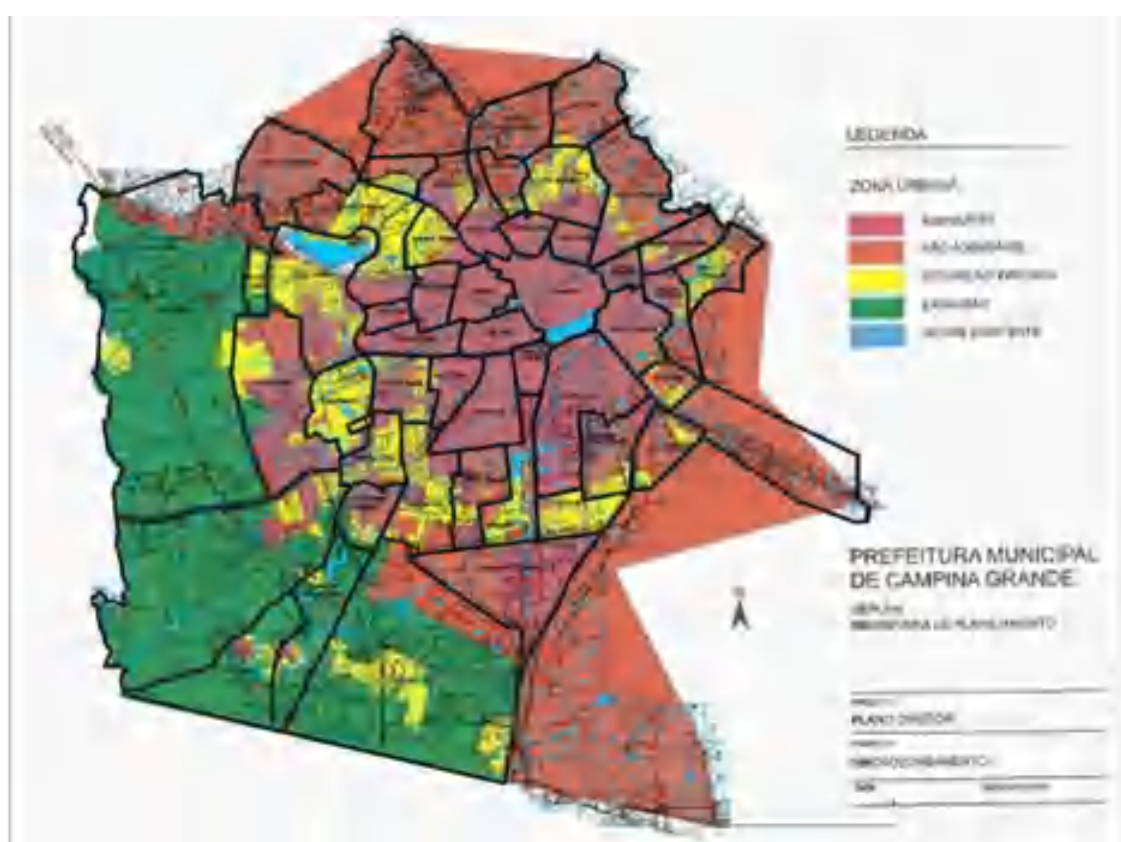


Figura 3: Zoneamento do Plano Diretor de 1996. Fonte: Código de Obras (Lei nº 4.130, de 07 de agosto de 2003)

A principal distinção entre os Plano Diretores 2006 e 1996 foi identificado no procedimento da aplicação do PEUC e sucedâneos. Enquanto a lei revisada em 2006, não definiu mecanismos para a efetivação do instrumento. O Plano Diretor de 1996 deliberou que a Prefeitura notificaria os imóveis que não cumprissem com a Função Social enquadrados nos parâmetros da lei para o cumprimento do PEUC. Esta

notificação deveria ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis. E que nos casos de alienação do imóvel, a obrigação seria transferida ao adquirente.

Comparando os dois Planos Diretores, notou-se que no Plano Diretor de 1996 houve a intenção de combater a especulação imobiliária, otimizar e compatibilizar usos com a infraestrutura de Campina Grande, e exigir o cumprimento da Função Social da Propriedade e empregando como estratégia de ordenamento espacial a ação do PEUC e sucedâneos. Porém, em comum, ambas têm o fato de nunca terem se efetivado.

#### **5.4.3 Prospectos: Plano Estratégico – Campina 2035**

Até aqui foram analisadas as perspectivas legislativas do cenário atual sobre a função social da propriedade urbana e a aplicação do PEUC e sucedâneos, contando com uma breve consulta retrospectiva em planos urbanísticos anteriores. Mas o que se pode esperar quanto a aplicação destes instrumentos de reforma urbana, a delimitação da função social da propriedade e as diretrizes de ordenamento urbano nos próximos anos?

O Plano de Desenvolvimento Estratégico (PDE) Campina 2035 fornece um esboço de quais serão das estratégias adotadas para a gestão do ordenamento territorial para (quase) duas décadas. O PDE, cuja premissa essencial é promover o desenvolvimento econômico de Campina Grande, conta com 2 eixos de atuação: i) 'Visão de Futuro para Campina Grande e municípios do entorno' e ii) 'expansão do Complexo Aluizio Campos'.

Para o tema tratado nesta seção, limitou-se a discussão ao primeiro eixo de 'Visão de Futuro para Campina Grande e municípios do entorno'. Dentro os materiais publicados, utilizou-se apenas o volume específico "P.11 Desenho urbano conceitual de Campina Grande e principais conexões com os municípios do entorno" devido a pertinência do conteúdo com o tema abordado neste trabalho. O volume foi subdividido de 5 capítulos: i) Leituras territoriais; ii) referenciais; iii) desenho urbano conceitual e macrozoneamento estratégico; agenda de renovação, reabilitação e inovações urbanas e intervenções macro urbanísticas estruturantes. Dos quais foram trazidos a discussão os três primeiros.

### **i) Leituras territoriais:**

Nos apontamentos consta uma análise do crescimento da cidade, nele é explicitado que a cidade de Campina Grande cresce com tendência ao espraiamento da malha urbana, onde há uma área Central consolidada e uma periferia pouco adensada e descontínua (em concordância com as observações feitas na seção 5.2 Processos espaciais e a constituição de vazios urbanos em Campina Grande).

Na leitura territorial também há um tópico discursivo a respeito das densidades populacional e sua correlação com a vitalidade urbana e eficiência nos dispositivos de mobilidade. A proposta considera que a densidade populacional urbana é muito baixa, e o processo por trás desse resultado é o espraiamento da malha<sup>17</sup>, mas não houve investigação sobre os fatores causadores deste espraiamento. É apontando que a baixa densidade, devido ao espraiamento da malha, onera os custos de transporte público (o que também foi discutido aqui na seção 4.1).

### **ii) Referências**

As referências utilizadas para direcionar o que chamado é no plano estratégico de “desenho urbano conceitual” esta estão relacionadas a temas como: as cidades compactas, planejamento urbano sustentável. Onde foi defendido, mais uma vez, as vantagens que cidade mais densa oferece, otimizando a oferta de serviços e necessidade de deslocamentos.

Adicionando a discussão a importância da dinâmica urbana e a promoção de equidade utilizando-se para ilustrar tais instrumentos urbanísticos adotados no Plano Diretor Estratégico de São Paulo: fachada ativa e cotas de solidariedade. Não se discute aqui os méritos destes instrumentos na gestão urbana, mas questiona-se: por que não se utilizar de outros instrumentos, tão interessantes quanto, que podem auxiliar a alcançar a meta de adensar áreas infraestruturadas?

---

<sup>17</sup> “Em razão do processo de crescimento urbano ter se dado de forma espraiada, a densidade populacional urbana de Campina Grande é ainda muito baixa. Os dados de 2010 revelam o predomínio de setores censitários com menos de 100 hab/ há cerca de 30 domicílios por hectare. Essas baixas densidades não favorecem a vitalidade urbana e comprometem a viabilidade de sistemas de transporte público eficientes.” (Plano de Desenvolvimento Estratégico Campina Grande 2035 e municípios do entorno, 2016)

### iii) Desenho urbano conceitual e macrozoneamento estratégico

Neste capítulo foi lançado a proposta, propriamente dita a respeito do zoneamento estratégico juntamente com as estratégias para o ordenamento territorial até 2035. É definido como o objetivo do plano estratégico reverter o sentido do processo de urbanização, se antes este crescia no sentido centro-periferia este agora deve ser periferia-centro no intuito de preencher os vazios da malha, promovendo o crescimento compacto da cidade, explicitado em:

“Propõe-se assumir o perímetro urbano atual como um limite que não precisa ser ultrapassado, promovendo a ocupação dos vazios urbanos e incrementando o adensamento populacional e construtivo. Na região central e nos corredores de transporte, serão promovidas a utilização de edificações ociosas e uma ocupação do solo mais intensiva, com adensamento e diversificação de atividades.” (Plano de Desenvolvimento Estratégico Campina Grande 2035 e municípios do entorno, 2016)

Sendo o objetivo promover a utilização de edificações ociosas e bem localizadas, vê-se aqui a oportunidade, e a pertinência, de se empregar efetivamente o PEUC e seus sucedâneos como estratégia de regulação de uso do solo urbano induzindo o comportamento positivo quanto a manejo da propriedade urbana e cumprimento da função social.



CAPÍTULO

06

POSSIBILIDADES E DESAFIOS

## 6. POSSIBILIDADES E DESAFIOS

À luz dos percalços que dificultaram a regulamentação e aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo em Campina Grande, lança-se possibilidades que possam auxiliar a viabilização de uma experiência satisfatória com a implementação dos instrumentos.

### 6.1 Possibilidade 01: Aplicação e Regulamentação

O histórico dos instrumentos PEUC e IPTU Progressivo no Tempo em Campina Grande, revelou insuficiências básicas na redação da legislação do Plano Diretor que não permitiram a autoaplicabilidade do instrumento. Esse quadro poderia ser contornado caso houvesse a implementação de uma lei específica para regulamentar os instrumentos e os procedimentos para aplicação, o que novamente não aconteceu. Para uma futura experiência com melhores prospectos para a aplicação dos instrumentos recomenda-se:

- Previsão dos PEUC e sucedâneos na próxima revisão do Plano Diretor atendendo ao conteúdo básico para aplicação dos instrumentos – zoneamento, prazos, caracterização dos imóveis, casos de não incidência.
- Elaboração de Lei Específica – Detalhamento da aplicação e regulamentação (procedimentos de notificação, etc.);
- Elaboração de Decreto Municipal – Para definir procedimentos administrativos municipais relativos à implantação dos instrumentos;

No tocante ao conteúdo básico para o PEUC e Sucédâneos, recomenda-se algumas complementações e ajustes ao texto do Plano Diretor em vigor (Lei Complementar nº003 / 2006):

Quanto a prazos:

Como a prefeitura não estabeleceu prazos para que o proprietário imobiliário cumprisse com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar sugere-se que se siga o mesmo estabelecido no artigo 5º parágrafo 4º Estatuto da Cidade

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. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)

Quanto a caracterização:

- Sugere-se que a definição de Imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas para PEUC seja ajustado, não mais atuando em toda em qualquer propriedade independente de suas dimensões, a fim de evitar a sobrecarga na administração da tríplice de instrumentos. Devendo um valor da área mínima ser estabelecido após o levantamento de todos os imóveis dentro das condições para a aplicação do PEUC. Após a identificação do universo notificável, deve-se ser definido um valor mínimo para que possa afunilar a quantidade de imóveis a serem notificados, de modo que a demanda esteja dentro da capacidade do município de gerir e acompanhar os casos. A definição de um universo notificável também auxiliará na definição de estratégias de notificação para casos de terrenos ociosos contínuos e pertencentes a um mesmo proprietário.

Quanto a casos de não-incidência:

- O Plano Diretor de 2006 determina como casos isentos da obrigação do PEUC estabelecimentos que não necessitem de edificação para exercer atividades econômica. No entanto, a lei deve explicitar que estas atividades devem estar de acordo com as exigências do código de obras e devidamente registradas nas autarquias responsáveis. Esta medida é para evitar brechas legais que possam justificar atividades econômicas informais e improvisadas, tais como os estacionamentos precários facilmente encontrados na região central da cidade (figuras 5 e 6).





Figura 4: Estacionamento improvisado em prédios antigos do Centro. Fonte: Google Street View



Figura 5: Estacionamento improvisado em terreno vazio do Centro. Fonte: Google Street View

Quanto a definição a Função Social:

Sugere-se a retomada das delimitações da função social nos moldes do Plano Diretor de 1996, onde a definição posicionava-se mais incisivamente no combate a ociosidade urbana, a retenção especulativa e a otimização do uso das infraestruturas urbanas do que a legislação em vigor.

## 6.2 Possibilidade 02: Gestão do PEUC

Conforme já visto na sessão de Estudo de Caso, há um número expressivo de imóveis em situação de inadimplência do IPTU em Campina Grande, sendo o principal motivo a desatualização de dados e falha na gestão do imposto. Visto que a base de dados necessários a tarifação e cobrança do IPTU é a mesma requerida para as notificações de PEUC e cobrança de IPTU Progressivo no Tempo. O ideal seria que a



administração pública dispusesse de um sistema que pudesse integrar os dados imobiliários para que a gestão dos impostos urbanos e a aplicação dos instrumentos fosse mais eficiente, para tanto, sugere-se:

- Unificação da base de dados cadastrais dos imóveis – podendo este ser por meio da sistematização de um Cadastro Imobiliário Multifinalitário;

No referente a gerência e acompanhamento da aplicação do PEUC, propõe-se:

- Designação de equipe de monitoramento da aplicação do PEUC e sucedâneos – cujo objetivo é acompanhar o processo desde o levantamento de imóveis notificáveis, envio de notificações e acompanhamentos de casos;
- Criação de um canal de comunicação para o compartilhamento de informações entre as secretarias envolvidas - Setor de Cadastro de Imóveis, Secretaria de Finanças, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras e Procuradoria Pública Municipal – com objetivo de discutir efetividade da aplicação do instrumento, estratégia e troca de informações sobre acompanhamento de casos.

Como os Planos Diretores municipais são ditos participativos é pertinente solicitar a participação popular na gestão dos instrumentos, a partir da:

- Capacitação de funcionários e oficinas abertas para proprietários notificados, população em geral e conselheiros municipais do ConCidades CG;
- Criação de um canal de participação popular no processo de identificação de imóveis a serem vistoriados.

### **6.3 Possibilidade 03: Articulação Entre o PEUC e os Objetivos de Adensamento do Plano Estratégico**

No item 5.4.3 do capítulo anterior, foi explanado sobre a proposta do Plano de Desenvolvimento Estratégico – Campina 2035 de regulação do uso de solo de orientado ao crescimento compacto da cidade, adensamento de vazios e o desenvolvimento sustentável urbano. A regulamentação e aplicação efetiva do PEUC, neste caso, poderia tornar a apontada necessidade de ocupar imóveis ociosos em uma obrigação inerente ao direito de propriedade, onde o proprietário, independente de

quem seja, é compelido a cumprir com a função social de seu imóvel não podendo esquivar-se da obrigação sob o risco de ser sancionado pela prefeitura.

A aplicação do PEUC, também auxiliaria a alcançar o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável. O emprego do instrumento associado a estratégia de prover terra urbana e bem localizada para a construção de habitações de interesse social, por exemplo, promoveria a inclusão social e a diversidade urbana, além de indiretamente, evitar o impacto negativo de uma ocupação em áreas ambientalmente sensíveis ou carentes de infraestrutura e serviços.

#### **6.4 Possibilidade 04: Zoneamento**

Como anteriormente apresentado, o zoneamento aplicado para o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios na lei complementar no Plano Diretor de 2006 trata a macrozona urbana de forma generalizada, não apresentando nenhum gênero de estratégia para o emprego do instrumento.

A estratégia sugerida para a delimitação do PEUC e Sucedâneos pretende induzir a ocupação de propriedades ociosas em com acesso de qualidade às redes de infraestruturas urbanas (água, energia e esgoto) perseguindo três objetivos:

1º) O combate a retenção especulativa de imóveis em áreas bem localizadas e valorizadas pelo mercado imobiliário.

2º) A democratização do acesso à terra urbana, agindo prioritariamente em áreas demarcadas como ZEIS II e em imóveis ociosos uma distância de até 100m de ZEIS I com área mínima<sup>18</sup> de 125m<sup>2</sup>.

3º) Promover o crescimento compacto da cidade, induzindo o adensamento de vazios urbanos fazendo-se cumprir a função social da propriedade urbana.

Para tanto o zoneamento proposto deverá ser resultado da sobreposição dos condicionantes de infraestrutura associados à dinâmica imobiliária e ao preço da terra.

---

<sup>18</sup> Lei nº 6.766/ 1979- “Art.2 II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.”

Nesse trabalho, propomos um ensaio preliminar desses condicionantes a partir de cinco variáveis:

- a) Distribuição de Infraestruturas;
- b) Vias Estruturantes e arteriais principais;
- c) Zoneamento plano diretor de 2006;
- d) Espaços Livres;

A partir da leitura destes mapas foi lançada a proposta de zoneamento para a aplicação do instrumento dentro da malha urbana da cidade.

#### **6.4.1 Infraestruturas**

A distribuição de redes de infraestruturas urbanas, como já visto no capítulo 3, segue a tendência de concentrar-se em áreas centrais onde estão focados grande parte dos investimentos urbanísticos, sejam eles públicos ou privados, ao mesmo tempo em que se rareia conforme se aproxima das periferias da cidade.

Sendo o PEUC um instrumento de indutor da ocupação de imóveis ociosos dentro da malha urbana (tendo por consequência o adensamento destes), deve ser adotada como estratégia a indicações de áreas que possuam redes de infraestruturas urbanas consolidadas, evitando o ônus de construção de redes novas em locais afastados e otimizando os sistemas já disponíveis.

Para identificar quais áreas em Campina Grande possuem melhor distribuição de redes de infraestruturas foi utilizado os resultados levantamento produzido por SILVA (2018)<sup>19</sup>, em trabalho de conclusão de curso. Nele foram utilizados dados da Prefeitura Municipal de Campina Grande, CAGEPA e Energiza sobre a distribuição de redes de água, esgoto, energia elétrica e drenagem urbana. Os dados foram classificados, quantificados e ponderados de modo que fossem classificados quantitativamente em variáveis de peso de 1 a 3, de modo que pudessem ser rasterizados e novamente ponderados gerando um mapa temática de distribuição de redes de infraestrutura. O

---

<sup>19</sup>Mais detalhamentos sobre a metodologia adotada consultar o Trabalho de Conclusão de Curso “Re(SIG)nificando a cidade: análise da capacidade de suporte ao adensamento em Campina Grande, PB” (SILVA, 2018).

mapa temático produzidos por Silva (2018), será a base para a demarcação do perímetro preliminar das áreas infraestruturadas onde o PEUC pode ser aplicado.

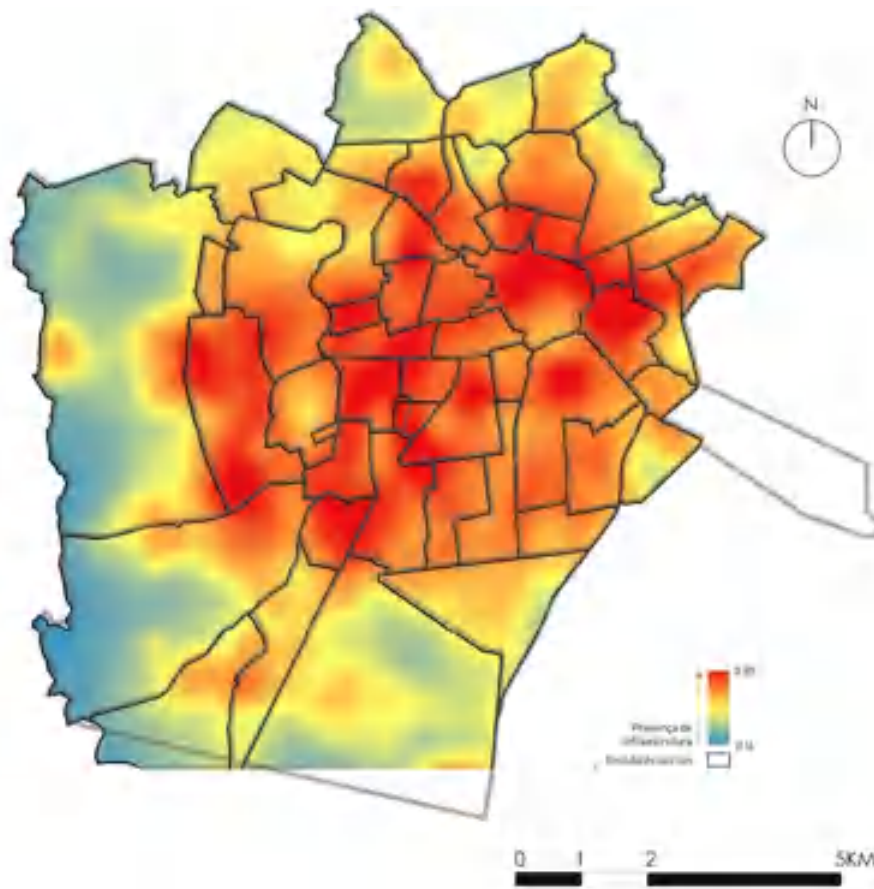


Figura 6: Infraestrutura do município de Campina Grande, PB. Fonte: SILVA (2018) - ArcGIS® - e SEPLAN (2011).

#### 6.4.2 Sistema Viário

Mais um perímetro importante que a ser considerado são os corredores viários, pois se o intento é promover o adensamento de espaços ociosos é importante que se faça isso sem causar transtornos de mobilidade urbana, otimizando o uso da estrutura viária, evitando a sobrecarga em vias menores.

Outro ponto sobre corredores viários, reside no fato de possuírem um posicionamento estratégico dentro da cidade. Devido ao grande fluxo de pessoas que transitam pelos corredores viários diariamente, o entorno de vias importantes tende a atrair atividades que lucram com a sua acessibilidade e visibilidade, como: condomínios verticais (destinados a mercados de classe média e alta), comércios, serviços especializados, entre outros. A junção dos usos citados com a facilidade de

mobilidade urbana, agregam ao valor dos imóveis no entorno dessas vias e os tornam interessante aos propósitos especulativos do mercado imobiliário.

Para o caso específico de Campina Grande, indica-se como estratégia o delimitar preliminarmente a Via Estrutural - Avenida Floriano Peixoto e as vias arteriais principais – Av. Assis Chateaubriand, Av. Almirante Barroso, Av. Juscelino Kubitschek, Av. Severino Bezerra Cabral, Av. Rodrigues Alves, Av. Dom Pedro II, Av. Manoel Tavares, Av. Quinze de Novembro e Rua Santo Antônio. Serão considerados uma área de influência no entorno imediato correspondente as quadras lindeiras às vias.



Figura 7: Vias e áreas de influência. Fonte: Plano de Mobilidade de Campina Grande (editado pela autora)

A estratégia de incentivar o uso e ocupação nos principais corredores viários já foi algo pensado pela própria Prefeitura Municipal de Campina Grande e proposto no Plano Estratégico da Campina Grande 2035 (figura 9), sob a premissa de que ao promover o adensamento nessas áreas é sustentável para o desenvolvimento urbano sustentável da Cidade.



Figura 8: Proposta de eixos de adensamento do Plano Estratégico. Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande- Planejamento Estratégico (2016)

#### 6.4.3. Zoneamentos do Plano Diretor (2006)

O Zoneamento previsto no Plano Diretor de 2006 para a aplicação do PEUC, como reiterado várias vezes ao longo deste trabalho, abrange toda a extensão da Macrozona da Urbana. O que inclui: áreas não adequadas ao adensamento, com limitações físico-ambientais e/ou despreparadas para a intensificação do uso e ocupação. Dentro desta mesma macrozona o Plano Diretor previu uma subdivisão em 4 subzonas: Zona de Qualificação Urbana<sup>20</sup>, Zona de Recuperação Urbana<sup>21</sup>, Zona de Expansão Urbana<sup>22</sup> e Zona de Ocupação Dirigida<sup>23</sup> (Imagem).

Sendo duas delas completamente inadequadas ao objetivo sugerido para o emprego do PEUC. A Zona de Ocupação Dirigida por possuir características físico-ambientais sensíveis deve evitar o incentivo ao adensamento e na Zona de Expansão

---

<sup>20</sup> Lei Complementar 003/2006: Art. 14. A Zona de Qualificação Urbana caracteriza-se por usos múltiplos, sendo possível a intensificação do uso e ocupação do solo, em virtude de as condições físicas serem propícias e da existência de infra-estrutura urbana consolidada.

<sup>21</sup> Lei Complementar 003/2006: Art. 16. Zona de Ocupação Dirigida é aquela onde o uso e a ocupação do solo sofrem restrições à intensificação, por inexistirem condições físicas favoráveis, equipamentos urbanos ou infra-estrutura urbana instalada, sendo passível de parcelamento de baixa densidade ocupacional.

<sup>22</sup> Lei Complementar 003/2006: Art. 18. A Zona de Recuperação Urbana caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com carência de infra-estrutura e equipamentos públicos e incidência de loteamentos irregulares e núcleos habitacionais de baixa renda.

<sup>23</sup> Lei Complementar 003/2006: Art. 20. A Zona de Expansão Urbana é aquela onde o uso e a ocupação do solo destinam-se ao crescimento da cidade.

Urbana pois esta orientaria o adensamento em áreas periféricas ainda não consolidadas.

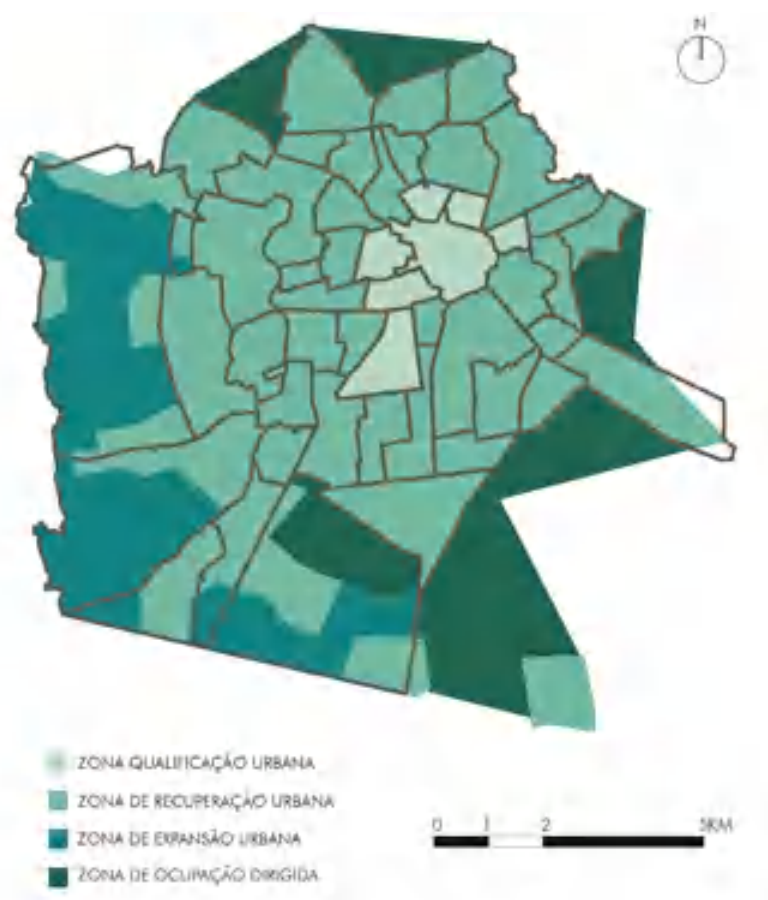


Figura 9: Zonas urbanas. Fonte: Plano Diretor de Campina Grande 2006

A Zona de Recuperação Urbana cabe a inclusão, com ressalvas e exceções. O Plano Diretor ao definir os critérios de classificação para esta zona em específico, foi mais uma vez genérico, pois identifica como pertencentes a mesma zona bairros com dinâmicas e configurações urbanas muito distintas conforme pode ser visto nas figuras 11 e 12.

Para a sugestão de zoneamento preliminar para o PEUC será parcialmente incluída a Zona de Recuperação Urbana, sendo o critério de seleção não a tipologia do bairro, mas a proximidade com o Centro Comercial principal da cidade, onde estão concentrados a maior parte dos serviços oferecidos pelo município. Sendo eles: Alto Branco, Jardim Tavares, José Pinheiro, Mirante, Catolé, Tambor, Jardim



Paulistano, Cruzeiro, Jardim Quarenta, Santa Rosa, Centenário, Bela Vista, Estação Velha, Palmeira, Dinamérica e Monte Santo.



Figura 10: Bairros do Pedregal (esq.) e da Bela Vista (dir.). Fonte: Google Street View



Figura 11: Bairros da Estação Velha (esq.) e do Catolé (dir.). Fonte: Google Street View

A zona de qualificação urbana, por se tratar de um perímetro com infraestrutura e centralizado foi incluso por completo no zoneamento e adicionando mais outros sete bairros ao zoneamento preliminar: Centro, Prata, São José, Liberdade, Lauritzen, Conceição e Santo Antônio.

#### 6.4.3.1 Zonas Especiais

As zonas especiais de interesse social tipo II, ZEIS de vazios, são áreas prioritárias para a aplicação do PEUC, já que o emprego do instrumento aceleraria o processo de liberação dessas áreas para a produção de habitação social.

As áreas reservadas no PD de 2006 são áreas periféricas e acordo com o mapa qualitativo de infraestrutura, localizado em áreas com pouca estrutura urbana (figura 8). No entanto devido a sua finalidade ser alinhada ao objetivo do zoneamento sugerido, as duas áreas classificadas como ZEIS II serão inclusas.

As ZEIS I não serão delimitadas como áreas participantes do zoneamento, no entanto, se existir imóveis não-edificados, sub-utilizados e não utilizados em um entorno de 100m sugere-se que estes sejam classificadas como ZEIS II e inclusos na



área de aplicação do PEUC. O entorno de 100m, entra como uma estratégia de captar imóveis que não cumprem a sua função social direcioná-los para o atendimento parte da demanda por equipamentos urbanos e habitação social da ZEIS, numa tentativa de promover melhorias sem a necessidade recorrer primeiro aos tão comuns remanejamento dos moradores de ZEIS para conjuntos habitacionais periféricos.

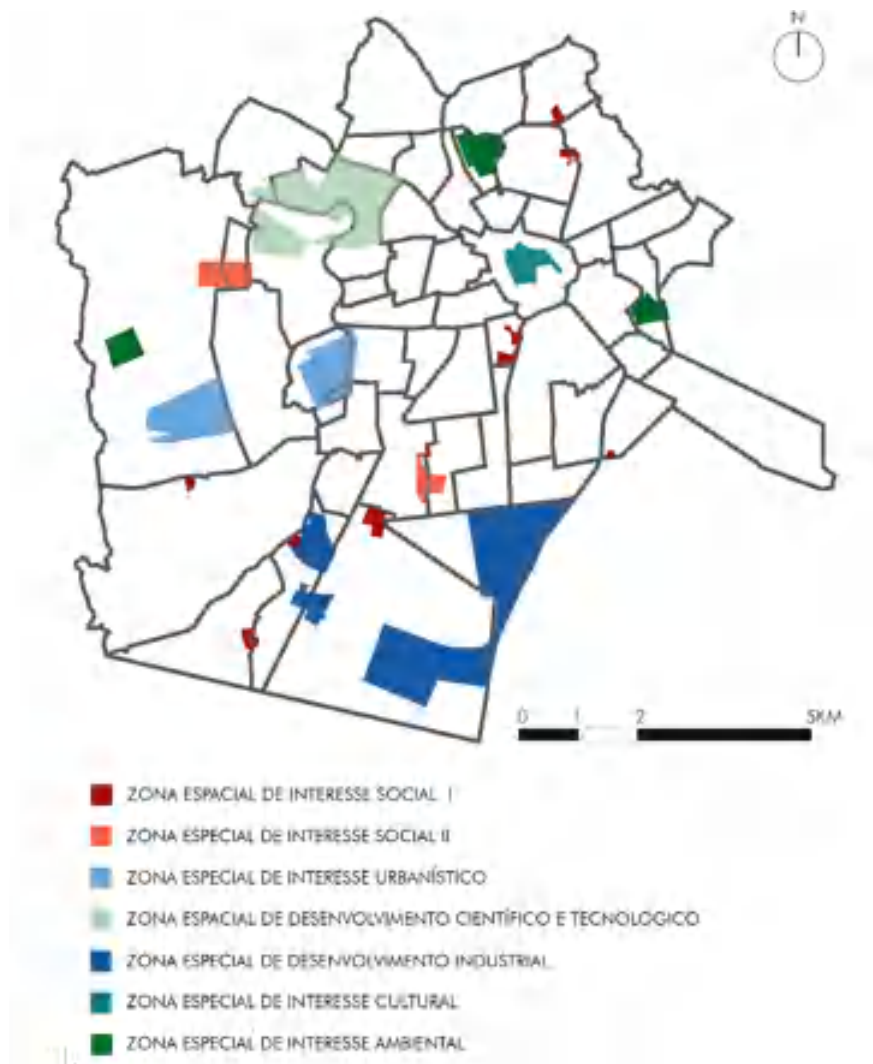


Figura 12: Zonas especiais da Campina Grande. Fonte: Plano Diretor de Campina Grande (2006)

#### 6.4.4 Espaços Livres

Sabendo que o PEUC tem por intuito combater a ociosidade urbana e incentivando a ocupação de imóveis não-edificados, subutilizados e não utilizados. Dessa classificação, as propriedades não-edificadas são as mais fáceis de identificar dentro da cidade, seja o ponto de vista do alto, em uma foto de satélite, ou ao nível do chão, ao transitar pela cidade.

A figura 14 identifica os Espaços Livres de Campina Grande, nele estão identificadas as áreas públicas e privadas não edificadas contidas na malha urbana. Algumas dessas áreas, apesar de não-edificadas, possuem funções específicas dentro do organismo da cidade, como os equipamentos de lazer ou equipamentos sociais.

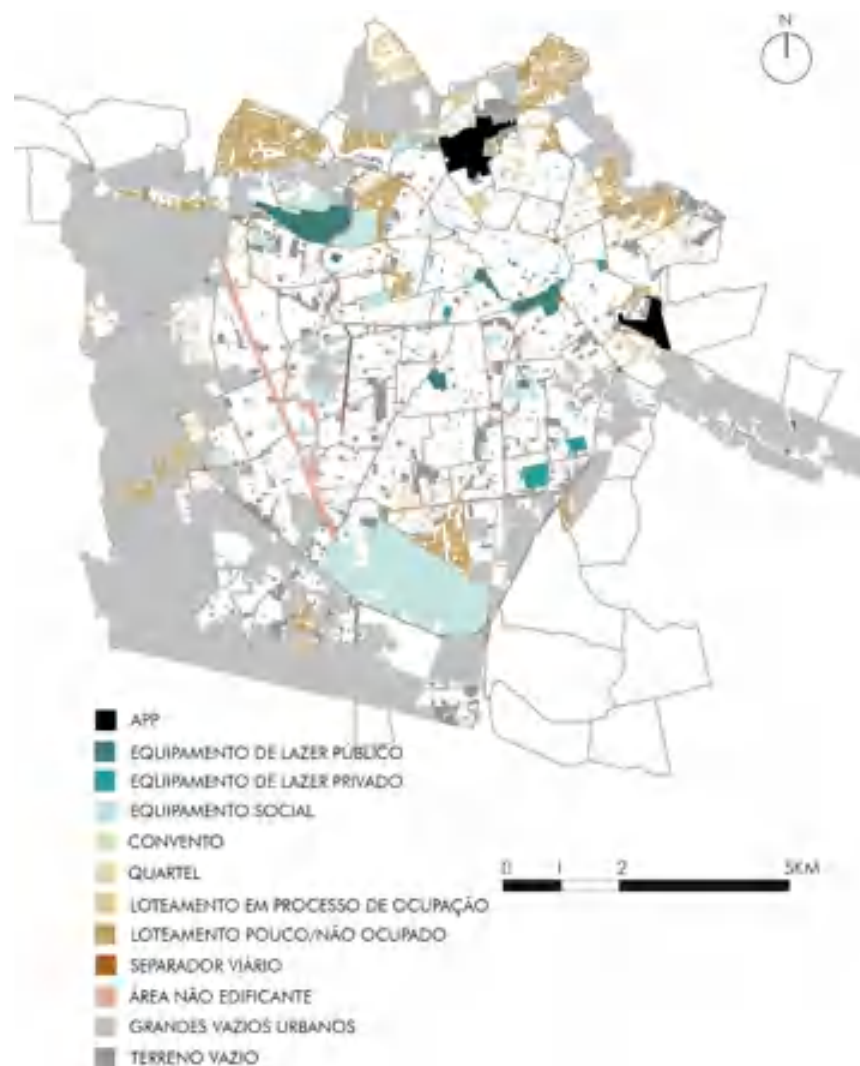


Figura 13: Espaços livres de Campina Grande. Fonte: Oficina da disciplina EUR IV

Outros são espaços não podem ser edificadas, seja porque a ocupação representaria algum nível de risco a população, as áreas não edificantes, ou por serem áreas de Proteção permanente.

E ainda há uma outra categoria de Espaços Livres: os representados por áreas urbanas, pequenas ou grandes que não possuem nenhum uso ativo e próprias para serem utilizadas, no entanto, não são. Representadas nas cores cinza escuro e cinza

claro, na figura 14 é possível verificar estes imóveis sem uso abundam nas periferias, principalmente nas regiões sudoeste, e faz sentido que estas grandes porções periféricas estejam desocupadas nessa região já que se trata da reserva para expansão da cidade.

O que realmente chama a atenção é a presença de espaços livres, próprios para a ocupação, algum inclusive já loteados, dentre da malha urbana consolidada. Alguns bairros chegam a ter quase metade de sua extensão caracterizada por estes vazios, como o caso do Dinamérica, Bela Vista e Universitário. Estes vazios urbanos também representarão uma camada para o zoneamento sugerido para o PEUC, quanto mais central o posicionamento deste vazio mais imperativa a necessidade de induzir ao proprietário fazer cumprir a função social.

#### 6.4.5 Proposta de Zoneamento

Analisados os 5 eixos temáticos para zoneamento, foram delimitados preliminarmente áreas prioritárias para a aplicação do PEUC (Figura 15 a-e) que foram sobrepostas e a partir dessa sobreposição determinou-se o perímetro prioritário para a de aplicação do PEUC (Figura 15f).





Figura 14 a-e: Áreas dos Eixos Temáticos; f: Zoneamento do PEUC. Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande (editado pela autora)

### 6.5 Simulação da aplicação do PEUC

Tendo definido o zoneamento para o aplicação do PEUC e sucedâneos na seção anterior, verifica-se que ele atinge parcialmente alguns bairros da malha urbana, enquanto alguns outros bairros estão completamente inseridos dentro da delimitação como por exemplo: Centro, São José, Conceição, Prata, Bela Vista, Dinamérica, Liberdade, Estação Velha e Catolé.

Para a simulação foram identificados imóveis não-edificados, não-utilizados e subutilizados que podem ser notificados por PEUC no bairro do Catolé (figura 16),

por este apresentar condições interessantes ao emprego do instrumento: Proximidade com ZEIS I, ser atravessado por via arterial principal, ter os mais altos preços por m<sup>2</sup> praticados em Campina Grande e proximidade com o Centro da cidade.

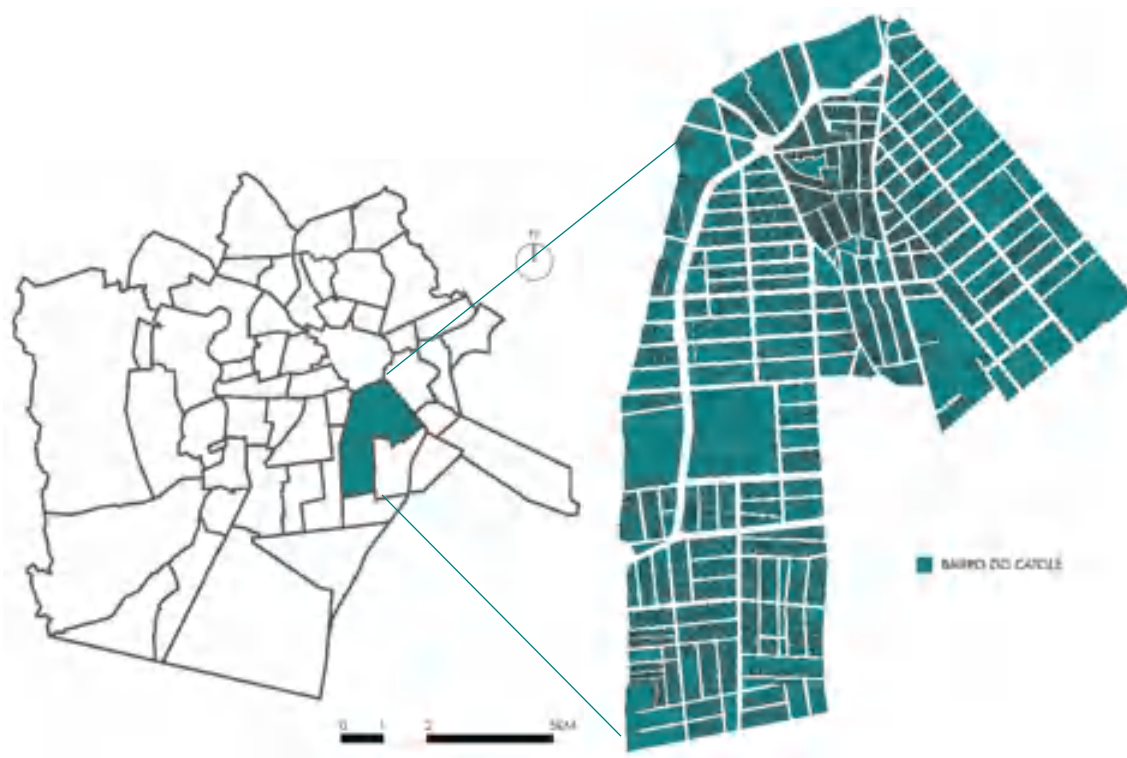


Figura 15: Localização do Bairro do Catolé. Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande (editado pela autora)

No Catolé verificou-se predominância do uso do solo para fins residenciais e por pontos verticalizados (figuras 17 e 18) simultaneamente também se verifica que neste bairro abundam lotes que não possuem uso ou edificações.

Para a simulação foram identificados 503 lotes ociosos, sendo 13 edificações não utilizadas (destaque em vermelho na figura 19) e 490 imóveis não edificadas (destaque em verde na figura 19). O Catolé apresentou uma quantidade expressiva de imóveis não edificadas, as propriedades assim caracterizadas representam uma área de aproximadamente 338.000 m<sup>2</sup>, o que representa mais 10% da área total do bairro.

Os setores mais verticalizados também são os que possuem a maior concentração de imóveis não-edificadas, que estão em situação de não cumprimento de sua Função Social da Propriedade há mais uma década (figura 20). A coexistência de áreas

verticalizadas e numerosas propriedades ociosas é um indicativo de retenção especulativa.



Figura 16: Usos do solo em Campina Grande. Fonte: OLIVEIRA, L. M. (2019)



Figura 17: Gabarito das construções. Fonte: OLIVEIRA, L. M (2019) - editado pela autora







## CONCLUSÃO



## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova ordem jurídico-urbanística, onde o direito à propriedade estava condicionado ao cumprimento de uma função social. A carta magna não faz conceituação clara a respeito do que consistiria na função social, mas delegando a responsabilidade de definir os critérios de sua delimitação os municípios através do Plano diretor. A inovação desta constituição está no fato de o instituto da função social ser instrumentalizado nos artigos 181 e 182, referentes a reformas urbana, através dos dispositivos de Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação.

Apesar de representar um avanço na legislação urbanística brasileira, os municípios que tentaram utilizar-se dos instrumentos enfrentaram uma série de dificuldades jurídicas que prejudicavam a eficiência da aplicação. Os percalços legais só foram superados com a aprovação da lei federal infraconstitucional que regulamentava os artigos de reforma urbana da constituição federal, o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da cidade foi aprovado após uma jornada de quase 13 anos de tramitação no congresso e após ter seu conteúdo fragmentado e esvaziado (SOUZA, 2010) A lei 10257/2001 detalhou como seria aplicação dos instrumentos de indução do cumprimento da função social estabelecendo conceitos de caracterização de imóveis, estabelecendo prazos e estipulando alíquotas. Estabelecendo o Plano Diretor como seu principal instrumento de política pública pelo meio do qual os instrumentos urbanísticos seriam utilizados. Conforme apresentado neste trabalho, uma avaliação nacional dos planos diretores após o Estatuto da Cidade demonstrou que as políticas urbanísticas não foram efetivas em todos os municípios

Este trabalho possibilitou a compreensão acerca dos meandros das redações das legislações urbanísticas de Campina Grande— o caso de estudo escolhido — e como a não efetivação dos instrumentos urbanísticos de indução do cumprimento da função social da propriedade, incluídos em planos diretores desde 1996, repercutiram especialmente na cidade.

O caminho percorrido em busca do objeto principal proposto de identificar os impedimentos da regulamentação do PEUC e seus sucedâneos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, descobriu-se que o plano diretor de 2006 não atendeu aos pré-requisitos mínimos estabelecidos no Estatuto da Cidade o que comprometeu a autoaplicabilidade do Plano Diretor. A questão poderia ter sido resolvida com a aprovação de uma lei específica para regulamentar os instrumentos, estabelecer parâmetros e procedimentos para a aplicação dos instrumentos, o que também não ocorreu.

Durante a fase de levantamento de dados também foram identificados outros problemas que atrapalhariam a aplicação o PEUC e sucedâneos na cidade: a desatualização da situação cadastral dos imóveis e a desarticulação entre as secretárias, ambos representam uma dificuldade prática a implementação dos instrumentos.

Com a junção destes fatores, o que se tem é um cenário o poder público municipal apesar de aparatado com ferramentas de ordenamento espacial que poderiam ter sido utilizadas há 13 anos para induzir o cumprimento da função social de propriedades ociosas, diminuindo a quantidade de vazios urbanos da malha urbana, promovendo vitalidade urbana ao utilizar imóveis abandonados e promovendo a inclusão social ao direcionar a utilização dos instrumentos para prover terra urbanizada e bem localizada para programas de produção de habitação social (HIS). O emprego do PEUC e sucedâneos como estratégia da regulação espacial teria o potencial de modificar a paisagem de Campina Grande, promovendo o crescimento compacto e sustentável da malha urbana ao incentivar o uso eficiente das infraestruturas disponíveis.

Com a perspectiva da revisão do Plano Diretor em um futuro próximo, espera-se que as falhas aqui apresentadas sejam corrigidas e a utilização do PEUC e sucedâneos seja associada a uma estratégia de construção espacial que possa promover a diversidade social e sustentabilidade do crescimento urbano. Uma nova postura do poder público municipal na efetivação de políticas públicas de gestão do espaço urbano abrirá espaço para novos estudos sobre os instrumentos, desta vez não debruçado nas falhas de regulamentação, mas nos aspectos da aplicação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, W. C. **Direito Imobiliário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ATTANASIO JÚNIOR, M. R. **A função social e ambiental da propriedade e o ordenamento territorial do município**. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BRAJATO, D. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

COSTA, L. B. **Estruturação de cidade de Campina Grande: Estratégias e intencionalidades do mercado imobiliário**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

CRAWFORD, C. **TD 2282 A função social da propriedade e o direito à cidade: a teoria e a prática**. Texto para Discussão (IPEA), v. TD, p. 2282, 2017.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015(a).

**ESTATUTO DA CIDADE: Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

FARIA, J. R. V. **Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico**. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v. 15, p. 1-20, 2013.

FERNANDES, E. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico**. Revista da Faculdade de Direito do Alto Parnaíba, volume 5, nº 5, p. 12-33, 2001. Disponível em: <<https://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/136/127>>. Acesso:

FERNANDES, E. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: Implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. In Dantas, B. et al (org.).

Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Brasília: Senado Federal, 2008. Volume IV.

FERNANDES, E. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois**. Revista UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, 2013.

JELINEK, R. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Pouso Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em 24 de fevereiro de 2018.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MATTOS, L. P. **O Estatuto da Cidade e o Acesso à Justiça em Matéria Urbanística**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, p. 307-317, 2002.

MIRANDA, L. I. B. et al. **Empreendimentos habitacionais em espaços periféricos: a inserção espacial do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios da Paraíba: os casos de Campina Grande e Patos**. In: Encontro Nacional de Rede Observatório das Metrôpoles, 2017, Natal.

OLIVEIRA, L. M. de. **Modelagem dinâmica e cenários urbanos de demanda de água: simulações em Campina Grande - PB**. 2019. 98 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2019.

PORTO, F. E. **O mapa da cidade: O papel das políticas públicas e suas relações com o crescimento urbano da cidade de Campina Grande – PB**. 2007. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências da Sociedade) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2007.

QUEIROZ, M. V. D. **Quem te vê não te conhece mais: Arquitetura e Cidade de Campina Grande em transformação (1930- 1950)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

SANTANA, T. B. R. **Função social da propriedade: espaço urbano e forma jurídica como estruturas da (não) efetivação do direito no estado capitalista**. 2016. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTO AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade**. 2013. Tese de doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana: regularização fundiária**. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

SANTOS JÚNIOR, O. A. MONTANDON, D.T. org. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Banco de textos do Dialogues, Propositions, Histoires (DPH), 2009.

SILVA, B. O. **Re(SIG)nificando a cidade: análise da capacidade de suporte ao adensamento em Campina Grande, PB**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2018.

SOARES, C. C. **O IPTU e a evolução histórica da arrecadação e inadimplência na cidade de Campina Grande – PB**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2015.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

ROLNIK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**, Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 08 de outubro de 2018

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei de Terras**, lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Código Civil**, lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>. Acesso: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Código Civil**, lei nº10.406, de 1º de janeiro de 2002. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10653373/artigo-1228-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002>>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Código Civil**, lei nº10.406, de 1º de janeiro de 2002. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10653028/artigo-1231-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002>>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**, lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 3ª 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\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em: 03 de maio de 2019.

CAMPINA GRANDE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**, lei nº 176, 1975.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor**, lei nº 3236, de 08 janeiro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor**, lei complementar nº 003, de 09 de outubro de 2006. Disponível em: <[http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Plano\\_Diretor\\_2006.pdf](http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Plano_Diretor_2006.pdf)>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Código de Obras**, lei nº 5610, de 23 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/codigo-de-obras-Lei-5410.13.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Código Tributário**, lei nº 116, de 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://campinagrande.pb.gov.br/codigo-tributario/>>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica**, 2017. Disponível em: <<https://campinagrande.pb.gov.br/lei-organica-do-municipio/>>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

---