



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JUSSARA ROMERO SANCHES

**DIREITO À CIDADE E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS (PEUC) E DO IMPOSTO PREDIAL E
TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO TEMPO EM
LONDRINA/PR**

JUSSARA ROMERO SANCHES

**DIREITO À CIDADE E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO
COMPULSÓRIOS (PEUC) E DO IMPOSTO PREDIAL E
TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO TEMPO EM
LONDRINA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Negocial.

Orientadora: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior

Londrina
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Sanches, Jussara Romero.

Direito à cidade e os desafios na implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e do Imposto predial e territorial urbano (IPTU) no tempo em Londrina/PR / Jussara Romero Sanches. - Londrina, 2018.
113 f. : il.

Orientador: Miguel Etiinger de Araújo Júnior.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Direito municipal - Londrina (PR) - Tese. 2. Direito urbanístico - Londrina (PR) - Tese. 3. Direito de propriedade - Londrina (PR) - Tese. 4. Imposto predial e territorial urbano - Londrina (PR) - Tese. I. Araújo Júnior, Miguel Etiinger de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

JUSSARA ROMERO SANCHES

**DIREITO À CIDADE E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS
(PEUC) E DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)
NO TEMPO EM LONDRINA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Negocial.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dr. Miguel Etiinger de
Araújo Júnior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Marlene Kempfer
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Vanesca Buzelato Prestes
Procuradoria-Geral do Município de Porto
Alegre - Procuradora

Londrina, 14 de setembro de 2018.

Dedico este trabalho à minha mãe, Dona Juraci, que mesmo sem concordar com minhas escolhas pessoais, nunca mediu esforços para que meus sonhos se realizassem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, que se manifesta em cada detalhe da vida, em cada possibilidade, em cada momento em que acreditaram que tudo aconteceria na hora certa, como aconteceu.

À minha mãe, que mesmo na incompreensão nunca mediu esforços para que eu realizasse os sonhos que sonhei pra mim. Agradeço por ser o exemplo de vida e de luta. Por todos os sacrifícios e renúncias.

Ao Isaac, que muito mais que um namorado, marido, é um companheiro de vida. Agradeço por acreditar em mim nos momentos em que nem eu mesma acreditei e por estar ao meu lado até mesmo nos momentos em que não mereci.

Ao meu orientador, professor Miguel Etinger, por ser o exemplo de professor e de profissional. Pela paciência, tranquilidade, ensinamentos e discussões. Pelos “calma, Jussara”. Por ter me aceitado como orientanda lá na especialização, mesmo sem nos conhecermos, e por todo o suporte para trilhar o caminho do mestrado.

As amigas que fiz, Maiara Santana Zerbini e Roberta Carolina Afonseca e Silva e a amiga que refiz no mestrado, Juliana Machado Sorgi. Em especial à Lara Caxico, por ter se transformado em uma amiga muito especial e por ter aberto seus braços e sua casa pra mim. À Luana Leão, por ser a melhor gêmea eu poderia ter encontrado, por ser aquela que se parece comigo muito mais do que na aparência física. E por vocês duas terem permitido que nossa amizade transcendesse as salas de aula e invadissem, sem volta, nossas vidas.

Agradeço às professoras Marlene Kempfer por fazer parte dessa banca e pela atenção, disponibilidade e paciência desde a qualificação até este momento de finalização. Agradeço também à professora Vanesca Buzelato Prestes por ter aceitado tão gentilmente compor esta banca.

Agradeço à todos os professores que ao longo desses onze anos de estudos, entre a graduação em Direito, Ciências Sociais e a especialização, se fizeram exemplos pra mim e despertaram o desejo pela docência. Em especial, agradeço às professoras Ileizi Luciana Fiorelli Silva e Maria José de Rezende, por me ensinarem que é muito mais fácil ensinar com amor do que com a dor.

Agradeço àqueles professores que arduamente combatem o bom combate e perseveram para que a nossa UEL não sucumba diante do descaso dos nossos governantes. Por fim, agradeço também, à CAPES, por ter financiado esses dois anos de estudo, sem ser bolsista a dedicação quase que exclusiva ao mestrado e as apresentações de trabalhos em Curitiba, Brasília, Florianópolis, São Carlos, e em tantos outros eventos que participei não teriam acontecido.

“Os processos de segregação estabelecem distâncias morais que fazem da cidade um mosaico de pequenos mundos que se tocam, mas não se interpenetram”.
PARK, Robert. 1979.

SANCHES, Jussara Romero. **Dirieto à Cidade e os desafios na implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Terriotiral Urbano (IPTU) no Tempo em Londrina/PR.** 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

O Direito à Cidade, compreendido como o direito a um espaço urbano e rural justo, equitativo e ambientalmente equilibrado, democraticamente distribuído e gerido, atualmente se encontra positivado no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 1.257 de 2001), que tem como um dos objetivos regular, em nível de normas gerais, a função social da propriedade urbana. Além de positivizar direito à cidade, esta lei cria e regulamenta instrumentos que têm a potencialidade de efetivá-lo. Entre eles estão o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), que permite ao poder público municipal exigir do proprietário de imóvel urbano o cumprimento da função social da propriedade, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e a desapropriação. Para que os municípios utilizem estes instrumentos, faz-se necessário que eles sejam regulamentados por dupla legislação, o plano diretor e leis municipais específicas. O objetivo deste estudo é compreender se o Direito, por meio das normas urbanísticas, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, pode ser compreendido como instrumento capaz de efetivar o direito à Cidade, e quais os desafios enfrentados à sua implementação. Selecionou-se para pesquisa o Projeto de Lei nº 90/2016, que tem como objetivo regulamentar o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a Desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, no Município de Londrina-PR. A análise do projeto de lei selecionado permite concluir que, para que os instrumentos alcancem seus objetivos, o uso socialmente adequado, a democratização, e principalmente, o combate aos vazios urbanos e à especulação imobiliária e a materilização da função social da propriedade e do Direito à Cidade, dois desafios precisam ser enfrentados. O primeiro é a efetiva aprovação da legislação específica. O segundo, por sua vez, refere-se à área de incidência dos instrumentos, que deve ser vinculada às localidades municipais nas quais se encontrem espaços não parcelados, não edificados ou não utilizados, sob o risco do instrumento ser regulamentado, mas não efetivo, ou seja, incapaz de garantir que a função social da propriedade urbana seja alcançada, não se efetivando, assim, o direito à cidade. O que denota a importância da interveção do Estado nos negócios jurídicos.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Função Social da Propriedade Urbana. Especulação Imobiliária. Vazios Urbanos. Instrumentos Jurídico-Urbanísticos.

SANCHES, Jussara Romero. **Law of the City and the challenges in the implementation of Compulsory Installment, Building or Utilization (PEUC) and the Urban Land and Territorial Tax (IPTU) in Londrina / PR.** 2018. 113 p. Dissertation (Master in Business Law) – Universidade de Londrina, Londrina, 2018.

ABSTRACT

The Law of the City, understood as the right to a impartial, unbiased balanced urban and rural environment, democratically distributed and managed, is currently applied in the Brazilian legal system, through the City Statute (Law nº. 1.257 of 2001), which has, as one of its objectives, to regulate the social function of urban property. Besides applying the law to the city, it regulates and creates instruments that have the potential to make it effective. Amongst them are the Compulsory Installment, Building or Use (PEUC), which allows the municipal public authority to require the owner of urban property to fulfill the social function of the property. For municipalities to use these instruments, it is necessary that they be regulated by double legislation, the master plan and specific municipal laws. The objective of this study is to understand the law, through the town planning legislation, such as Compulsory Installment, Compulsory Building or Use (PEUC) and Urban Land and Territorial Tax (IPTU) on time, it can be understood as an instrument to carry out the right to the City, and the challenges facing its implementation. Law 90/2016 was selected for research, which aims to regulate the Compulsory Installment, Compulsory Building or Use (PEUC), the Real Estate Tax and Urban Territorial Tax (IPTU) in time and the Expropriation through payment of the public debt with credit titles, in the Municipality of Londrina-PR. The analysis of the selected law allows us to conclude that, in order for the instruments to achieve their objectives, socially appropriate use, democratization, and especially, the fight against urban voids and real estate speculation and the materialization of the social function of property and law to the City, two challenges must be faced. The first is the effective approval of specific legislation. The second, in turn, refers to the area of incidence of the instruments, which must be linked to municipalities in which there are spaces not parceled out, not built or unused, under the risk of the instrument being regulated, but not effective, that is, incapable of guaranteeing that the social function of urban property is achieved, thus not realizing the law of the city. This shows the importance of state intervention in legal affairs.

Key words: Law of the City. Social Function of Urban Property. Real estate speculation. Urban Voids. Legal-Urbanistic Instruments.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tipologia de imóveis ociosos	57
Figura 2 – A espacialização dos vazios urbanos em Londrina (PR) em 2006	91
Figura 3 – A espacialização dos vazios urbanos em Londrina (PR) em 2011	93
Figura 4 – Anexo 1 – Áreas prioritárias para Aplicação de PEUC e IPTU progressivo no Tempo.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPLAN	Assessoria e Planejamento
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
COHAB-LD	Companhia de Habitação de Londrina
CF	Constituição Federal
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CTN	Código Tributário Nacional
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O DIREITO À CIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES	15
2.1	CIDADES SOCIALMENTE JUSTAS	15
2.2	DE LEFEBVRE À CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE E A NOVA AGENDA URBANA	20
2.3	PRINCÍPIOS DO DIREITO À CIDADE	29
3	LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL	41
3.1	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE: DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLITICA URBANA	41
3.2	PLANO DIRETOR E PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) PARA EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	47
3.2.1	Plano Diretor	47
3.2.2	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)	52
4	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO NO TEMPO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	65
4.1	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	65
4.2	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E A EXTRAFISCALIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE	73
4.2.1	Normas Indutoras e a Extrafiscalidade	74
4.2.2	Extrafiscalidade no Estatuto da Cidade	77

5	DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO NO TEMPO EM LONDRINA.....	83
5.1	PANORAMA ATUAL DA REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL	83
5.2	DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO.....	88
5.2.1	Identificação dos Vazios Urbanos em Londrina: o necessário combate à especulação imobiliária.....	88
5.2.2	Áreas Prioritárias de Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios conforme Projeto de Lei nº 90/2016	95
6	CONCLUSÃO.....	105
	REFERÊNCIAS.....	107
	ANEXO	113
ANEXO A –	Projeto de Lei nº 90 de 2016 – dispõe sobre a implantação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a Desapropriação-Sanção, nos termos da Lei Federal 12.257, de 10 de Julho de 2001, e introduz alterações na Lei Municipal 10.637/2008 – Plano Diretor Participativo do Município de Londrina.....	113

1 INTRODUÇÃO

Viver nas cidades é uma realidade para mais da metade da população mundial. O meio ambiente urbano é uma das mais profundas e intensas heranças a ser deixada para as futuras gerações. A forma como este espaço urbano se desenvolve não é mera reprodução das relações sociais, pois a cidade molda e ao mesmo tempo é moldada por elas.

Nas sociedades capitalistas, não apenas a riqueza é distribuída de forma desigual, mas a cidade também o é. As demandas sociais por cidades mais justas e menos excludentes se tornam mais intensas a partir da década de 1960, em que emerge o conceito de Direito à Cidade, que, apesar de ter se originado como uma proposta revolucionária foi incorporado ao rol de direitos humanos e aos ordenamentos jurídicos, principalmente o brasileiro.

Neste contexto, o problema central deste trabalho é investigar se o direito, por meio das normas de direito urbanístico, é capaz de alterar o comportamento dos proprietários de imóveis urbanos, para que eles cumpram a função social da propriedade. Com o objetivo de que a propriedade urbana deixe de configurar um direito apenas individual e passe a atender às necessidades da coletividade, efetivando, assim, o direito à cidade.

Serão analisados dois dos instrumentos previstos no texto constitucional que tem como foco a efetivação da função social da propriedade e conseqüentemente do direito à cidade, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Tempo.

A hipótese norteadora deste estudo é a de que o ordenamento jurídico brasileiro consolidou uma nova forma de compreender a propriedade urbana, retirando-a do âmbito individual e colocando-a como um direito coletivo, mas ainda é necessário aperfeiçoar e consolidar os instrumentos jurídico-urbanísticos de intervenção na propriedade urbana, em especial o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no tempo para que eles sejam, de fato, instrumentos de efetivação do direito à cidade.

A Constituição Federal de 1988 traz para dentro do conceito de propriedade a função social, ou seja, a observação de interesses alheios e exteriores ao do proprietário. No entanto, além de modificar a estrutura do conceito, aponta, também, caminhos para que a função social seja materializada.

Neste contexto, os objetivos específicos deste trabalho consistem em: compreender os conceitos de Direito à Cidade, do Parcelamento, Edificação ou Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, e como eles podem ser considerados instrumentos capazes de efetivar o direito à cidade; observar quais os desafios do processo de regulamentação desses instrumentos no Município de Londrina.

Para a realização deste trabalho, o texto foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, aborda-se a questão do direito à cidade e a função social das cidades, buscando discutir a questão referente ao processo de urbanização brasileiro, quais foram seus principais aspectos e como se relacionou com o início da industrialização no país. Apresenta-se, assim, de que forma a desigualdade marcou o processo, colocando a ilegalidade e a irregularidade como regra na ocupação do solo urbano no Brasil.

Aborda-se também o contexto do surgimento do conceito de direito à cidade, tanto no cenário internacional, como no Brasil, bem como a forma como o conceito se expandiu e consolidou no cenário global, tornando-se o núcleo estruturante da Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis – Habitat III, realizada em Quito em 2016. Por fim, são apresentados os princípios compreendidos como elementares na sua compreensão, tais como a função social da propriedade, sustentabilidade ambiental urbana, justiça ambiental, gestão democrática, entre outros.

No segundo capítulo, propõe-se uma discussão da legislação urbanística para a efetivação deste direito no Brasil. Aborda-se a regulamentação urbanística disposta no texto constitucional, bem como a sua consolidação no Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 2001.

Discute-se, assim, a exigência da dupla regulamentação a nível municipal, a primeira por meio da aprovação do plano diretor, a previsão necessária e relação ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), assim como a necessidade de uma legislação específica para que este instrumento possa ser, de fato, aplicado.

Já no terceiro capítulo, por sua vez, o foco recai sobre questões específicas a respeito do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), apresentando a forma como este está previsto na Constituição Federal de 1988. Discute-se, também, maneiras de se utilizar o imposto como instrumento de indução de comportamentos

socialmente desejados, como a utilização socialmente adequada da propriedade urbana. Essa forma de utilização dos impostos é denominada de extrafiscalidade, prevista tanto no texto constitucional quanto no Estatuto da Cidade.

No quarto e último capítulo, investiga-se os desafios para a implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo em Londrina. Apresenta-se um panorama a respeito das leis urbanísticas municipais existentes. Em seguida, efetiva-se análise do Projeto de Lei nº 90/2016, que dispõe a respeito da implantação dos instrumentos citados, destaca-se principalmente as áreas de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e, conseqüentemente, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, previstas no projeto de lei, bem como a localização dos vazios urbanos no município.

2 O DIREITO À CIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES

A urbanização no Brasil ocorreu de forma rápida e intensa, sendo marcada profundamente pela ilegalidade, irregularidade e segregação. As cidades brasileiras podem ser divididas entre a cidade real e a cidade legal, a cidade dos ricos e a cidade dos pobres¹. Nesse contexto, emergem questionamentos sobre a estrutura fundiária brasileira e as reivindicações a respeito de como o desenvolvimento urbano deve ser pensado.

A sociedade, por meio da atuação dos movimentos sociais, coloca como pauta política a necessidade de uma nova forma de se construir as cidades. Essas reivindicações encontram respaldo em discussões realizadas pelo filósofo Henri Lefebvre, em seu livro *O Direito à Cidade*, escrito na década de 1960, diante das profundas transformações pelas quais passava a cidade de Paris.

O conceito de Direito à Cidade, apesar de ser profundamente marcado pela crítica ao modelo capitalista de produção do espaço urbano na sua formulação inicial, hoje é compreendido como um novo paradigma para se pensar o espaço urbano, tanto fora, quanto dentro do âmbito jurídico.

2.1 CIDADES SOCIALMENTE JUSTAS

A urbanização pode ser compreendida como o processo pelo qual a população de uma determinada sociedade deixa de residir no meio rural e passa a residir no meio urbano. É possível compreender a dinâmica do conceito quando Milton Santos (1993, p. 20), ao analisar a realidade do Brasil, aponta que foi entre 1940 e 1980 que se deu a “verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”.

Milton Santos (1993, p. 20) afirma ainda que “há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%”. Dessa forma, percebe-se que o processo de urbanização está ligado à fixação das pessoas nas

¹ Para melhores esclarecimentos, consultar: MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 212-192; MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1979.

idades. No Brasil, portanto, a urbanização se consolida no período compreendido entre as décadas de 1940 e 1980.

As décadas nas quais o Brasil se torna urbano se correlacionam com o momento em que o país experimenta o início do seu processo de industrialização, uma vez que a urbanização é um fenômeno intimamente atrelado com a industrialização. Sobre isso, Toshio Mukai, citando Kingsley Davis (2002, p. 47), afirma que “antes de 1800, nenhuma sociedade poderia ser descrita como predominantemente urbana, e, em 1900, apenas a Grã-Bretanha atingia essa condição”. Assim, “às vésperas da Revolução Industrial, a Europa era uma região quase completamente agrária” (Kingsley Davis *apud* MUKAI, 2002, p. 47). A partir da industrialização, porém, houve uma transformação radical dessa situação. No Brasil, mesmo diante de uma industrialização que se iniciou apenas no final século XX, este processo também se relacionou com a urbanização do país. Ermínia Maricato (2013, p. 17) afirma:

O Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial, mas é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno.

Ao longo de quarenta anos, a população brasileira, que antes era predominantemente rural, passa a se constituir como predominantemente urbana. A autora aponta ainda alguns marcos históricos importantes do processo, sendo o primeiro deles as Reformas Urbanas, realizadas em diversas cidades do país no final do século XIX e início do século XX. Assim, segundo Maricato (2013, p. 17):

Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade.

A comercialização da terra ocorreu no Brasil em 1850, a partir do estabelecimento da Lei de Terras no país, que desencadeou o processo de mercantilização do solo. A mercantilização do espaço urbano fez com que a cidade capitalista não tenha lugar para os pobres (SINGER, 1979). Desta forma:

A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. (SINGER, 1979, p. 33).

Ermínia Maricato (2000) identifica algumas características da urbanização brasileira. A primeira é que a gestão urbana (prefeituras e governos estaduais) possuem uma tradição de investimento regressivo, ou seja, os investimentos públicos não objetivam a democratização do acesso, pelo contrário, “é a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos, especialmente na circulação viária” (MARICATO, 2000, p. 158).

A segunda característica pode ser resumida em uma legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei, e isso quer dizer que, em determinadas localidades da cidade, as invasões são toleradas, desde que essas localidades não despertem interesse do setor imobiliário. De acordo com Ermínia Maricato (2000, p. 161), “não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida”. Outro exemplo utilizado pela autora, que será melhor explorado neste estudo, refere-se à inaplicabilidade dos institutos urbanísticos previstos na Constituição de 1988.

E, em destaque, a característica econômica, tipicamente brasileira, foi a industrialização com baixos salários (mesmo empregado, o funcionário da indústria brasileira não podia arcar com a moradia). Nas palavras da autora:

O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria *habitação*, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal (MARICATO, 2000, p. 155).

O último censo demográfico oficial foi divulgado em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE traz uma definição própria a respeito das

irregularidades urbanas, denominadas de Aglomerado Subnormal, que consiste, basicamente, “em uma área ocupada irregularmente por certo número de domicílios, caracterizada, em diversos graus, por limitada oferta de serviços urbanos e irregularidades no padrão urbanístico” (CENSO, 2010, p. 27).

De acordo com os dados levantados no Censo Demográfico (2010, p. 68) a respeito dos aglomerados subnormais, nota-se, por exemplo, que na região metropolitana de Belém, composta por seis municípios, chega-se a mais 50% o número da população que reside em aglomerados urbanos, sendo assim um total de 291.771 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais. Já a região metropolitana de São Paulo, formada por 39 municípios, “concentra 596.479 domicílios particulares ocupados em setores de aglomerados subnormais (18,9% do total nacional), ocupados por 2.162.368 pessoas” (CENSO, 2010, p. 55).

Percebe-se, portanto, que as irregularidades ou ilegalidades na ocupação do espaço urbano no Brasil não se configuram como um problema pontual. Ao contrário, constituem uma questão estrutural da urbanização brasileira. No espaço urbano, as desigualdades econômicas e sociais se produzem e reproduzem.

Em relação ao processo de urbanização brasileiro e sua dinâmica, Edésio Fernandes (2010, p. 56) afirma que:

Todos os números e estatísticas existentes claramente indicam a escala e natureza complexa desse processo, que tem sido amplamente discutido há décadas. Em suma, a urbanização rápida no Brasil tem gerado uma profunda crise urbana caracterizada pela combinação de segregação sócio-espacial, impactos ambientais, violência e desenvolvimento territorial informal.

Outros fatores contribuem para o agravamento do que o autor chama de crise urbana, são eles: centralização política e jurídica durante o processo de urbanização; falta de formulação e implementação de políticas fundiárias em nível federal, bem como a hegemonia de uma ordem jurídica que privilegiava uma concepção de propriedade individual e absoluta (FERNANDES, 2010).

Frente à percepção deste processo de segregação e exclusão no espaço urbano, desde 1960, movimentos sociais vêm reivindicando transformações na estrutura fundiária brasileira. Nas palavras de Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo (2010, p. 262, tradução nossa), “a trajetória da luta pela reforma urbana inicia-se nos anos 1960, época em que segmentos progressistas da sociedade brasileira

demandavam reformas estruturais na questão fundiária”². Conforme os autores, “a proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil”³ (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 262).

Já para José Roberto Bassul (2002, p. 1), “no Brasil, a luta pela chamada ‘reforma urbana’ nasceu do abismo que divide os espaços (às vezes contíguos!) reservados aos ricos e aos pobres em nossas cidades”. Em função do Golpe Militar de 1964, as reivindicações por reformas urbanas ficam adormecidas. Com a reabertura democrática, tanto os movimentos sociais urbanos, quanto sindicatos, organizações acadêmicas, voltaram a ganhar destaque no cenário político nacional.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, conforme aponta Ermínia Maricato (2015, p. 310), surgiu “a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como CPT - Comissão Pastoral da Terra, com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70”. Sendo formalmente constituído em 1985, o movimento foi formado “por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano”⁴ (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 262).

Assim, é possível observar o movimento de expansão por qual passou a discussão sobre a questão urbana no país. Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo (2010, p. 262) afirmam que no princípio:

A luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa, além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (, tradução nossa)⁵.

² Texto original: “La trayectoria de la lucha por la reforma urbana se inició en los años sesenta, cuando los sectores progressistas de la sociedade bralisera exigían reformas estructurales em la cuestión del régimen jurídico y del uso social de la tierra”.

³ Texto original: “La propuesta de reforma urbana, em las ciudades de Brasil, se radactó inicialmente em el Congresso de 1963, promovida por el Instituto Brasileiro de Arquitectos”.

⁴ “Se reunieron uma serie de organizaciones de la sociedade civil, movimientos, entidades profesionales, organizaciones no gubernamentales y sindicatos. Entre ellos, la Federaión Nacional de Arquitectos, la Federación Nacional de Ingenieros, la Federación de Órganos para la Asistencia Social y Educativa (FASE), Articulación Nacional del Suelo Urbano (ANSUR), Movimientos de las Faveleas, Asociación de Prestatarios, Instituto de Arquitectos, Federación de Asociaciones de Residentes de Río de Janeiro (FAMERJ), Pastorales, movimientos sociales de lucha por la vivienda, entre otros” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 262).

⁵ Texto original: “Al principio, la lucha del Movimiento tuvo um caráter local, como la demanda por vivienda. Pero, com el final del régimen militar, empezó a incorporar a ideia deciadad, ciudad para

Diante do processo constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana vislumbrou a oportunidade de ver reconhecido, no texto constitucional, uma nova concepção de cidade, mais ampla e estendida. Dessa organização foi elaborada a Emenda Popular da Reforma Urbana⁶, apresentada ao Congresso Constituinte que, nas palavras de Edésio Fernandes (2008, p. 5), tinha o objetivo fazer constar no novo pacto político em construção o reconhecimento dos seguintes princípios: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária.

Como fruto de um intenso embate político, a Constituição Federal de 1988 é um significativo marco institucional e jurídico no que diz respeito à forma como se deve observar a propriedade e a cidade. Como aponta Edésio Fernandes (2008, p. 5), “em seguida a um processo de disputa acirrada no Congresso Constituinte, um capítulo progressista sobre preservação ambiental foi aprovado, juntamente com um capítulo pioneiro, ainda que limitado a dois artigos, sobre política urbana”.

Os artigos a que se refere o autor são o 182 e o 183, que dispõem sobre a responsabilidade do Poder Público Municipal na ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, por meio do plano diretor, instrumento básico da política urbana. Dispõe também a respeito de instrumentos de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), que objetivam o cumprimento da função social da propriedade urbana, ou ainda o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a desapropriação. Instrumentos estes que se configuram em incentivos ao proprietário que ainda mantém seu imóvel urbano sem uma destinação socialmente adequada.

2.2 DE LEFEBVRE À CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE E A NOVA AGENDA URBANA

O conceito de Direito à Cidade possui duas dimensões: a primeira delas é ligada às suas origens de contestação do modelo de produção capitalista do espaço

todos, la casa mas allá de la casa, la casa com asfalto, com servicios públicos, com escuela, com transporte, com derecho a uma vida social”.

⁶ Conforme descrevem Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo (2010, p. 264) la enmienda popular, propuesta por el MOVimiento Nacional de Lucha por la Reforma Urbana, tuvo la participación de seis agrupaciones nacionales: la Articulación Nacional del Suelo Urbano (ANSUR), la Federación Nacional de Arquitectos (FNA), la federación Nacional de Ingenieros, la Coordinación Nacional de Asociaciones de los Prestatarios del BNH, Movimiento em Defesa de las Gavelas, el Instituto de Arquitectos de Brasil, y el apoyo de 48 entidades estaduais y locales.

urbano, reconhecida como uma plataforma político-filosófica e dimensão jurídica (TRINDADE, 2012). A dimensão política-filosófica é elaborada pelo filósofo marxista Henri Lefebvre em 1968, no livro homônimo, *O Direito à Cidade*⁷.

No livro, o autor se propõe a pensar o processo de urbanização das cidades contemporâneas, colocando no cerne deste processo a industrialização. O contexto no qual o autor está inserido é o das transformações industriais da cidade de Paris na década de 1960⁸.

Neste cenário de transformações, Henri Lefebvre (2001, p. 23) concebe a experiência de viver nas cidades a partir da ideia de habitar, que, para o autor, traduz em “participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade”. Para ele, “a vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos-cidadãos habitassem”. Assim, “esses encontros, confrontos de diferenças, conhecimentos, reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos padrões que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 22), são os seus pressupostos, os elementos que constituem o valor de uso da vida urbana.

As transformações, apontadas por Henri Lefebvre, evidenciam que, na época, o valor de uso da cidade estava sucumbindo ao valor de troca, ou seja, o espaço urbano, antes destinado à convivência e interação social, passou a ser regido pelas leis da mercantilização. É diante disso que Lefebvre (2001, p. 106) contesta a estrutura da sociedade capitalista, que tudo transforma em mercadoria, afirmando ser “impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade”.

⁷ Título original: *Le droit à la Ville*.

⁸ A respeito dessas transformações, David Harvey (2014, p. 09) afirma: “o contraste com a nova Paris que vinha surgindo e ameaçando engolir a antiga era dramático. Os ‘gigantes’ construídos ao redor da Place d’Italie ameaçavam invadir a velha cidade e dar as mãos à horrível Tour Montparnasse. A vida expressa proposta para a River Gauche, os blocos de apartamentos altos e o insípido (HLMs) no 13º *arrondissement* e nos subúrbios, a mercantilização monopolizada das ruas, a total desintegração do que outrora havia sido uma vibrante vida comunitária erigida em torno do trabalho artesanal em pequenas oficinas no Marais, a desintegração estrutural das construções de Belleville, a fantástica arquitetura de Place des Vosges em contiguidade com as ruas [...] Desde o começo da década de 1960, Paris vinha passando por uma evidente crise existencial”. Sintetizando suas análises da cidade de Paris que constituía o pano de fundo das reflexões de Lefebvre, David Harvey (2014, p. 10) aponta para a “invasão de Paris pelo capital empresarial norte-americano, a guerra do Vietnã (outrora um assunto de grande interesse dos franceses, mas que fora então assumido pelos Estados Unidos), um vigoroso crescimento da construção de estradas de rodagem e arranha-céus e a chegada de um consumismo irracional às ruas e lojas da cidade”.

Portanto, para Lefebvre, o direito à cidade não poderia se realizar em sociedades que organizem sua produção e distribuição de riquezas no modelo capitalista. É possível verificar o caráter revolucionário e anticapitalista de sua teoria no seguinte trecho:

A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Pensar o urbano, conforme o autor, pressupõe a contestação da estrutura capitalista da sociedade, que mercantiliza a cidade, fazendo prevalecer o valor de troca sobre o valor de uso. Nesta esteira, David Harvey (2014, p. 24), ao resgatar as contribuições de Lefebvre, afirma que “a totalidade do sistema capitalista de acumulação infinita, assim como suas estruturas relacionadas de poder de exploração de classe e do Estado, deve ser derrubada e substituída”.

A perspectiva pela qual Lefebvre analisa o conceito é uma perspectiva revolucionária, não apenas reformista (HARVEY, 2014). Nas palavras de Thiago Aparecido Trindade (2012, p. 87) “o direito à cidade parece como uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade”, sendo assim, “não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado”.

Cabe apontar que o direito à cidade de Lefebvre precisa ser atualizado e repensado em termos contemporâneos. É o que faz David Harvey (2014, p. 28), ao pensar este direito a partir da perspectiva da coletividade, “é um direito mais coletivo que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”.

Harvey afirma que este direito constitui um poder sobre o processo de determinar a forma por meio da qual as cidades são feitas e refeitas (HARVEY, 2014). Ressalta o autor, ainda, que se trata de um conceito vazio, repleto de possibilidades, e dependente de quem lhe confere um significado. Assim, diz David Harvey (2014, p. 63), o direito à cidade que temos hoje é restrito e excludente, pois se encontra “muito mais estritamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos”.

A construção teórica de David Harvey (2014, p. 247), apesar de colocá-lo enquanto um direito humano coletivo de moldar a cidade conforme as necessidades de todos e não apenas de alguns grupos políticos e econômicos, preserva no seu interior a essência anticapitalista e revolucionária observada nas proposições de Henri Lefebvre, conforme se observa:

O Direito à Cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitem a eterna acumulação de capital deve ser interrompida.

Assim, ele afirma que ele é “um direito de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (por assim dizer) [...] Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito”. Neste sentido, o autor compreende a cidade enquanto uma construção social, capaz de ter novas dinâmicas, moldadas de acordo com as necessidades sociais.

Apesar da origem conceitual deste direito datar do final da década de 1960, David Harvey (2014, p. 12) afirma que, para compreender o seu ressurgimento, não se deve voltar apenas ao legado intelectual de Henri Lefebvre. Apesar da importância do pensador, “o que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante”. Para Harvey, o desenvolvimento contemporâneo do direito à cidade está intrinsecamente ligado à atuação dos movimentos sociais urbanos, e, “como grande dialético e crítico imanente da vida cotidiana urbana, certamente Lefebvre estaria de acordo”.

No Brasil, no ano de 2001, é aprovada a Lei nº 10.257, autointitulada Estatuto da Cidade. A aprovação deste estatuto é resultado da pressão política e social do Fórum Nacional pela Reforma Urbana. O Estatuto da Cidade representa a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que compõem o Capítulo da Política Urbana, e determina os objetivos da política urbana, sendo o principal: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade urbana. Também estabelece dezoito diretrizes gerais, com destaque: a garantia do direito à cidade sustentáveis, que é a garantia do “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Em função da aprovação do Estatuto da Cidade, e da previsão expressa do direito à cidades sustentáveis, Betânia Alfonsin *et. al* (2017, p. 1220) afirma que “o Brasil se tornou o primeiro país do mundo a positivizar o direito à cidade”. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, os movimentos sociais se articularam em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana⁹, partindo, de acordo com os autores, “para voos mais altos, com a elaboração da CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE” (ALFONSIN *et. al*, 2017, p. 1221).

Importantes iniciativas que antecederam a Carta Mundial pelo Direito à Cidade devem ser destacadas: a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, proposta em Sain-Dennis em 2000; o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, adotados na Conferência Mundial pelo Meio Ambiente – Eco 92; e também a Carta dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada pela ONG FASE na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, em 2001 (OSÓRIO, 2006, p. 193).

Nas palavras de Letícia Marques Osório (2006, p. 194), a partir de 2002, no segundo Fórum Social Mundial, “os movimentos sociais e organizações não-governamentais de todo mundo, especialmente da América Latina, começaram a delinear o texto que hoje se apresenta como Carta Mundial do Direito à Cidade”. Para autora, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 “desencadeou um processo de disseminação da concepção do direito à cidade como um novo direito humano coletivo, com base em uma plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países” (OSÓRIO, 2006, p. 194).

O preâmbulo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, transcrito por Letícia Marques Osório (2006, p. 200), afirma que, no âmbito dos Fóruns Mundiais Sociais, desde 2001, organizações e movimentos, de forma articulada:

têm discutido e assumido o desafio de construir um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, e

⁹ Em relação às origens do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Edésio Fernandes (2008, p. 7) afirma que “as organizações envolvidas no Movimento Nacional de Reforma Urbana criaram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no começo da década de 1990. Compreendendo uma ampla série de organizações sociais e movimentos nacionais e locais, o FNRU é atualmente coletivamente coordenado por diversas organizações, as principais sendo a FASE – Federação de Organizações de Bem-Estar Social e Educacional, CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores, CMP – Central dos Movimentos Populares, MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, UNMP – União Nacional dos Movimentos Populares, COHRE Américas; FNA – Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas; etc”.

fundamentada no respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural.

Neste contexto, diversas organizações, movimentos populares, organizações não governamentais, associações de profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade, comprometidas “com as lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis, vêm construindo uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (OSÓRIO, 2006, p. 200). Busca-se, assim, uma concepção mais ampla no que diz respeito à qualidade de vida, extrapolando o âmbito da moradia e do bairro para alcançar a cidade como um todo.

Para Betânia Alfonsin *et. al* (2017, p. 1221), “a Carta Mundial pelo Direito à Cidade passou a ser uma referência internacional da sociedade civil no processo de mobilização pelo reconhecimento, pelas Nações Unidas, de que o direito à cidade é um direito humano”. A Carta, transcrita por Letícia Marques Osório (2006, p. 201), também compreende a cidade enquanto uma construção social, culturalmente rica, que deve ser pensada para todos os seus habitantes.

Já em relação ao direito à cidade, tem-se a seguinte definição:

O usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direito humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e a filiar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos imigrantes (OSÓRIO, 2006, p. 201).

Conforme é possível verificar, a definição apresentada pela Carta é ampla e complexa. Dentre seus princípios, encontra-se: o exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade; a função social da cidade e da propriedade urbana; a igualdade, não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas em situação

de vulnerabilidade; o compromisso social do setor privado; o impulso à economia solidária e à políticas impositivas e progressivas; o planejamento e gestão da cidade; a produção social do habitat; o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; o direito à informação pública; a liberdade e integridade; a participação política; o direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano; o direito à justiça; o direito à segurança pública e à convivência pacífica, solidária e multicultural; o direito à água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos; o direito ao transporte público e à mobilidade urbana; o direito à moradia; o direito ao trabalho; e o direito ao meio ambiente sustentável.

Além do reconhecimento de que o direito à cidade se materializa em um conjunto amplo e interconectado de direitos, a Carta Mundial reconhece ainda os organismos internacionais, governos nacionais, estaduais, regionais, metropolitanos, municipais e locais, enquanto “atores responsáveis pela efetiva aplicação e defesa dos direitos”, nela previstos.

Analisando o conjunto de direitos que compõem, a partir da Carta, Orlando Alves dos Santos Júnior e Cristiano Müller (2008, p. 13) apontam para três princípios que guiam esse conjunto de direitos: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade.

Em relação ao primeiro princípio, os autores apontam que ele se refere à realização plena de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, “assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do habitat”. Sobre a gestão democrática da cidade, os autores afirmam que a cidade é uma construção coletiva, ou seja, com vários atores e processos. Dessa forma, devem ficar garantidos “o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades”, assim, afirmam os autores, devem ser favorecidas as administrações locais e as organizações populares (SANTOS JÚNIOR; CRISTIANO MULLER, 2008, p. 13).

Já no que diz respeito à função social da cidade e da propriedade urbana, Orlando Alves dos Santos Junior e Cristiano Müller (2008) as entendem como “a prioridade do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano”. Sintetizando a

compreensão de direito à cidade trazida pela Carta, os autores indicam a necessidade de “conduzir as políticas urbanas em direção à construção de uma cidade inclusiva, compartilhada, digna, equitativa, justa, pacífica, solidária e cidadã” (SANTOS JÚNIOR; CRISTIANO MULLER 2008, p. 13).

Sobre as diferentes finalidades e funções desempenhadas pela Carta, Letícia Marques Osório (2006, p. 196) afirma que o documento pode se constituir enquanto:

um referencial político, social, econômico e ambiental a ser construído; como um conjunto de princípios orientadores dos processos de produção, construção e gestão das cidades, comprometidos com o cumprimento dos direitos humanos; e como uma carta que estabelece direitos, deveres, mecanismos de exigibilidade e fiscalização que vão orientar a ação dos agentes públicos privados que atuam nas cidades.

Na época, a autora sinalizava para a inexistência de um estatuto internacional que protegesse o direito à cidade embora destaque a existência de diversas normas dispersas, no âmbito dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, que poderiam servir de norte para a elaboração e execução das políticas públicas urbanas que objetivem a construção de espaços urbanos justos.

No entanto, com a amplificação internacional que este direito alcançou, sobretudo pela positivação na legislação brasileira, por meio do Estatuto da Cidade, em 2001, e também pela elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade em 2005, seus comandos se consolidaram na Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento sustentável, ocorrida em Quito, no Equador, em outubro de 2016.

Das discussões realizadas no âmbito da conferência, resultou a elaboração da Nova Agenda Urbana que, de acordo com Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1223), demonstra a consolidação histórica deste direito, ao afirmar que “o texto final é claramente influenciado pela Carta Mundial do direito à cidade”.

Para a autora, o fato do termo “Direito à Cidade” ser mencionado apenas uma vez não diminui sua importância. A Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para todos reconhece o fenômeno da urbanização enquanto uma das mais transformadoras tendências do séc. XXI e aponta para uma visão compartilhada de cidade para todos, referindo-se:

à lição e ao uso de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis, fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços enviados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como **direito à cidade**, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 13, grifos meus).

Dessa forma, a Nova Agenda Urbana tem por núcleo central a visão compartilhada de cidade, enquanto uma atualização da ideia da cidade destinada a todos. Diferentemente da Lei nº 10.257 de 2001, aprovada no Brasil, a Nova Agenda Urbana, discutida e firmada no âmbito internacional, não possui obrigatoriedade ou coercitividade em relação ao seu cumprimento.

Porém, conforme aponta Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1224), “os estados membro das Nações Unidas, ao participarem de um processo internacional como o processo preparatório à *Habitat III*, assumem compromisso de natureza política”, influenciando a produção de normas nacionais e locais em consonância com o compromisso político assumido.

Essa influência dos textos produzidos internacionalmente, compreendidos pelo conceito de *Soft Law*¹⁰, é observada por Fernanda Levenzon e Sebastian Tedeschi (2014, p. 86), ao analisarem as transformações legislativas em alguns países da América Latina em torno das questões urbanas, ao afirmarem que:

O enfoque do *Direito à Cidade*, formulação teórica que foi inicialmente desenvolvido no campo da sociologia urbana, foi impulsionado na América Latina principalmente a partir de propostas de redes da sociedade civil. Reunindo-se no Fóruns Sociais Mundiais e com base na plataforma que propôs a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, um conjunto de atores sociais impulsionou com força esta transformação

¹⁰ Nas palavras de Valério de Oliveira Mazzuoli (2012, p. 40, grifos do autor) “a *soft law* é produto do século XX, tendo nascido principalmente no âmbito do direito internacional do meio ambiente, prevendo um **programa de ação** para os Estados relativamente à determinada conduta em matéria ambiental, tendo depois ampliado os seus horizontes para outros campos do direito. O exemplo mais nítido desse tipo de instrumento é a chamada *Agenda 21*, que se baseia num plano de ação a ser seguido pelos Estados para a salvaguarda do meio ambiente no século XXI”. No mesmo sentido, Paulo Henrique Gonçalves Portela (2012, p. 90) afirma a *soft law* envolve, entre outras características, “normas, jurídicas ou não, de linguagem vaga ou de conteúdo variável ou aberto ou, ainda, que tenham caráter principiológico ou genérico, impossibilitando a identificação de regras claras e específicas; normas que prevejam mecanismos de solução de controvérsias, como a conciliação e a mediação; atos concertados entre os Estados que não adquiriram a forma de tratados e que não sejam obrigatórios; atos das organizações internacionais que não sejam obrigatórios; instrumentos produzidos por entes não-estatais que consagrem princípios orientadores do comportamento dos sujeitos de Direito Internacional que tendam a estabelecer novas normas jurídicas”.

no enfoque das políticas urbanas colocando em evidência a questão do acesso ao solo para os pobres (tradução nossa)¹¹.

Demonstrou-se, aqui, um pouco da trajetória de desenvolvimento, tanto em âmbito nacional, quanto internacional, do direito à cidade. Destarte, o item seguinte objetiva a análise dos princípios fundamentais que o sustentam. Busca-se, assim, consolidar a compreensão acerca dos seus múltiplos princípios, para então, mais adiante, apresentar os instrumentos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo enquanto instrumentos aptos a serem aplicados no sentido de alcançar a função social da propriedade urbana e o direito à cidade.

2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO À CIDADE

Diversos são os aspectos que juntos compõem o Direito à Cidade. A seguir, serão abordados alguns dos princípios que balizam a forma pela qual ele deve ser compreendido. A acepção de princípio adotada neste estudo, o compreende como valores que devem balizar os sistemas de normas. A definição é trazida por José Afonso da Silva (2007, p. 92) aponta que “os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem *valores e bens* constitucionais”.

A presente discussão não possui o objetivo de esgotar o tema, dado a sua amplitude, por isso, fez-se elencado alguns pontos que, em conjunto, formam seu desenho conceitual. São os princípios: o do direito à moradia; o da função social da terra e da propriedade; o da sustentabilidade ambiental urbana; o da gestão democrática da cidade; e o princípio da justiça ambiental.

O primeiro princípio se configura enquanto a primeira faceta materializada do direito à cidade. Pensar o espaço urbano e as questões urbanas no Brasil, é pensar e reivindicar um local para morar. Diante da dinâmica urbana de segregação e exclusão, a moradia possibilitou que a compreensão de cidade se ampliasse.

¹¹ Texto original: “El enfoque del *derecho a la ciudad*, formulación teórica que fue inicialmente desarrollado en el campo de la sociología urbana, se impuso en América Latina principalmente a partir de propuestas de redes de la sociedad civil. Reuniendo-se em los foros sociales mundiales y con base en la plataforma que propuso la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, un conjunto de actores sociales impulso con fuerza este cambio de enfoque em las políticas urbanas poniendo relieve la cuestión del acceso al suelo para los pobres”.

Na Constituição, a moradia foi incluída na qualidade de um direito social no art. 6º, ao lado de outros direitos básicos, por exemplo, a educação, a saúde, o trabalho, a alimentação. Isso se deu, porém, apenas no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional de 26/2000. No entanto, até se chegar à inclusão desse direito humano fundamental no texto constitucional, diversos textos e declarações internacionais já o consagravam dessa forma, é o caso da Declaração dos Direitos do Homem, de 1948, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, entre outros (OSÓRIO, 2014).

O alcance do direito à moradia foi delimitado no cenário internacional somente em 2004, por meio do Comentário Geral nº 4, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O texto estabelece que o direito à moradia:

não deve ser interpretado de forma restrita ou de forma restritiva para equipará-la a um mero teto oferecido como abrigo ou a uma mercadoria. Ao contrário, a norma deve ser interpretada como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade (COMENTÁRIO GERAL Nº 4, 2004).

É possível observar a preocupação em apontar que a moradia não se compreende apenas enquanto casa, ou quatro paredes. Moradia, para o Comentário Geral nº 4, deve ser pensada de forma ampla, social e ambientalmente adequada. Assim, o próprio comentário apresenta os seus elementos constitutivos, que, de forma geral, podem ser resumidos em: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços públicos de forma ampla e geral; acessibilidade aos custos financeiros; habitabilidade de moradia; acesso à moradia adequada e à terra; adequada localização e adequação cultural (COMENTÁRIO GERAL nº 4, 2004).

A partir do exposto, deve-se pensar no princípio da moradia positivado na Constituição brasileira não de forma restrita, mas sim enquanto princípio da moradia digna e adequada. E, para que a moradia seja digna e adequada, os requisitos apresentados acima devem estar presentes. Dessa forma, o movimento proposto pelo comentário geral é de ampliação do conceito de moradia, para englobar necessidades físicas, sociais e econômicas (OSÓRIO, 2014).

O segundo princípio balizador do direito à cidade é o princípio da função social da terra e da propriedade. Este pode ser considerado enquanto um dos elementos fundamentais para a compreensão do direito à cidade, principalmente na

sua dimensão jurídica. Na legislação brasileira, a função social da propriedade – que se estende a todos os tipos, incluindo a propriedade da terra, inclusive a da terra urbana, foco do presente estudo – constitui elemento intrínseco, uma vez que o texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXII, garante o direito à propriedade, mas, no inciso seguinte, vincula-a ao atendimento da sua função social.

Analisando os dispositivos constitucionais supracitados, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 15, grifo do autor) assevera que “numa interpretação conjugada dos postulados, ter-se-ia como que a afirmação: ‘é garantido o direito de propriedade **desde que** atenda a sua função social”. Dessa forma, para o autor, a função social “estampa verdadeira condição para a garantia do direito”.

Essa composição estrutural que a função social possui em relação à propriedade é explicada ainda por José Afonso da Silva (2012, p. 74):

A função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode ser mais tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

Neste sentido, fica evidente que a vinculação da propriedade ao atendimento da sua função social faz com que o direito à propriedade deixe de ser individual, para considerar em sua estrutura os interesses do coletivo. Mariana Senna Sant’Anna (2011, p. 122) afirma ainda que “o papel a ser cumprido pela propriedade não é o de servir somente aos interesses do proprietário particular, mas deverá atingir os interesses da coletividade”. Desta forma, “o proprietário não mais pode fazer o que bem entender com sua propriedade, visto que está limitado legalmente a obedecer aos interesses da sociedade na utilização de seu imóvel” (SANT’ANNA, 2011, p. 122).

Para Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1125), constitui tarefa desafiadora conceituar, delimitar e estabelecer o que é a função social da cidade, mas, diante disso, aponta que é possível considerar a “função social da cidade uma funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime, para que se usufruam das utilidades que tornam urbano o solo”.

Dessa forma, função social da propriedade não indica apenas restrições em relação ao seu uso, as limitações em si, representam limites negativos. A noção de

função social, como afirma Fábio Konder Comparato (1986, p. 75) na forma como ele é empregado significa o poder de dar à propriedade um destino determinado, ou seja, de vinculá-lo a um determinado objetivo:

O adjetivo *social* mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde e a um *poder-dever* do proprietário, sancionável pela ordem pública.

Esse poder-dever foi expresso na Constituição Alemã de 1919, em Weimar. Nos termos do art. 153 do referido texto legal, a “propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade”. Essa disposição expressa uma obrigação imposta ao proprietário, impõe deveres, não se tratando, portando, de mera restrição (COMPARATO, 1986).

Buscando compreender o que significa a função social das cidades, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 14) afirma que:

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõem uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais.

Ainda com o intuito de apresentar uma compreensão sobre o significado da função social da cidade, o autor aponta que, ao se pensar os objetivos da política urbana, deve-se observá-los a partir de duas perspectivas: a da função social da cidade e a da função social da propriedade urbana, configurando-se enquanto duas coisas diversas. Assim:

Enquanto nas funções sociais da cidade devem ser desenvolvidas os setores que resultam das demandas primárias e secundárias da coletividade, a função social da propriedade urbana reflete a adequação da propriedade à ordem urbanística estabelecida no plano diretor (CARVALHO FILHO, 2009, p. 15).

A função social da cidade e a função social da propriedade urbana são princípios distintos, porém, para além de suas diferenças, faz-se necessário observar os elementos convergentes. Nas palavras de Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1226), ambos os princípios “determinam uma funcionalização, voltado a

um aspecto social (um para a propriedade, outro para a cidade)". A autora conclui apontando para o conteúdo axiológico social comum aos dois princípios.

Sobre este conteúdo axiológico social, Edésio Fernandes (2010, p. 61) analisa as obrigações impostas ao Poder Público, em especial o municipal, encarregado de controlar o processo de desenvolvimento urbano, formulando políticas territoriais e de uso do solo, "nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de grupos socioeconômicos e da cidade como um todo".

O terceiro princípio analisado é o princípio da Sustentabilidade Ambiental Urbana. Na legislação brasileira, a sustentabilidade no contexto urbano aparece positivada no inciso I, presente no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Disciplina, de forma expressa, o direito à cidade sustentáveis, compreendendo este direito em conjunto de outros, tais quais: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Da análise do dispositivo citado, é possível compreender a preocupação do legislador em conjugar a garantia do direito à cidade àquela da sustentabilidade ambiental. Ele se materializa na preocupação em garantir o direito à cidade para as gerações presentes, sem comprometer-lo, para assegurá-lo também para as futuras.

Para José Antônio Tietzmann e Silva (2006, p. 135), falar em sustentabilidade urbana é falar de uma complexa relação entre homem e natureza, uma vez que os objetivos residem:

na integração do meio humano ao meio natural, do meio construído ao meio verde, das atividades humanas às atividades naturais, e tudo isso sem esquecer que essa integração deve ser feita por uma única razão: assegurar um equilíbrio tal a cada um desses meios que a qualidade de vida não seja diferente da dos elementos que o compõem.

Em função desse complexo conjunto de integrações, o autor sentencia que a "cidade sustentável representa um conceito verdadeiramente difícil de se concretizar". Em relação à origem do termo, José Antônio Tietzmann e Silva (2006) explica que, enquanto conceito, o termo "cidade sustentáveis" – que implica a consideração da cidade como um sistema – não havia aparecido no quadro mundial senão a partir da década de 1990.

Neste período, no cenário internacional, a Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis, de 1994, de acordo com Francisco Carrera (2005, p. 45), estabeleceu princípios de grande importância para a compreensão e adaptação dos modelos sustentáveis de cidade, são eles: o princípio dos limites ambientais; o da gestão e procura; o princípio da eficácia ambiental e o da equidade.

O primeiro, o princípio dos limites ambientais, relaciona-se com a capacidade dos ecossistemas de se regenerar, ou seja, “se os limites da realização de determinadas atividades humanas forem ultrapassados, os ecossistemas deterioram-se, e o mal pode ser irreversível” (CARRERA, 2005, p. 46). O segundo, se relaciona, por sua vez, com a obrigação que os governos possuem de regular o mercado, as cidades e as atividades públicas, com o objetivo de alcançar uma melhoria na qualidade de vida, conciliando, assim, necessidades contraditórias (CARRERA, 2005).

Já o princípio da eficácia ambiental, de acordo com Francisco Carrera (2005, p. 47), consiste em “conseguir o máximo benefício econômico por unidade de recursos utilizados e de resíduos produzida”. Por fim, o princípio da equidade configura-se enquanto uma justa distribuição de bens, serviços e das capacidades e oportunidades para o acesso. Continua o autor, “os cidadãos mais desfavorecidos sofrem mais os problemas ambientais e têm menos possibilidades de resolvê-los”. Este aspecto da sustentabilidade ambiental urbana está intimamente relacionado à justiça ambiental, que exploraremos em breve.

Reafirmando o desafio posto em relação à sustentabilidade urbana, Klemens Laschetski (2013, p. 157) relaciona a insustentabilidade urbana, traduzida na baixa qualidade de vida, à segregação sócio espacial e à degradação ambiental, em um contexto capitalista de produção e distribuição de riquezas, em que se “produz cidades que expressam a insustentabilidade do atual modelo de desenvolvimento”, gerando “as chamadas crises ambientais e desigualdade social”.

Neste sentido, é possível compreender a busca por uma sustentabilidade urbana enquanto uma tarefa que requer uma mudança estrutural em relação ao modo pela qual a sociedade contemporânea se relaciona com a produção, consumo e distribuição de riquezas. No entanto, partindo de uma perspectiva pragmática, faz-se necessário pensar a sustentabilidade urbana também em termos jurídicos.

Uma vez que, como bem destaca José Antônio Tietzmann e Silva (2006, p. 145):

definir a extensão jurídica do termo “cidade sustentável” é uma tarefa essencial, pois será essa extensão – considerada como objetivo, um princípio de ação ou um direito do cidadão – que determinará seu grau de intrusão ou sua capacidade de assegurar certos direitos fundamentais, fato decisivo para a concretização da cidade sustentável.

Nesses termos, justifica-se, portanto, uma abordagem em termos jurídicos, principalmente a partir da legislação brasileira, do direito à cidade, partindo da consolidação das bases principiológicas norteadoras da compreensão desse direito. Tal abordagem específica se justifica, pois, pelo fato de que é "constantemente em nível local que as ações concretas em relação à organização territorial urbana têm lugar" (TIETZMANN E SILVA, 2006, p. 145). Ou seja, apesar da consolidação do direito à cidade no cenário internacional, é nas legislações locais que ele se materializa.

Sintetizando a ideia de sustentabilidade ambiental urbana, Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1229) afirma:

Cidades não podem ser construídas com base apenas em seu valor econômico. O pleno desenvolvimento das suas funções sociais prevê políticas de prevenção e precaução de desastres ambientais e dos efeitos desfavoráveis que decorrem da construção das cidades irregulares. Novos padrões de consumo, e coeficientes, devem ser implantados. As cidades devem investir na produção de energias limpas e na redução de fontes de aquecimento global. A resiliência passa a ser vetor de observância obrigatória na criação e desenvolvimento das cidades.

Para a autora, os instrumentos existem, no entanto, “o desafio diário e constante é internalizá-los e torná-los realidade” (ALFONSIN *et al.*, 2017, p. 1229). Essa realização de que fala a autora, perpassa necessariamente por outro princípio muito caro à construção do direito à cidade: o princípio da Gestão Democrática.

No Artigo II da Carta, denominado “Princípios e Fundamentos Estratégicos do Direito à Cidade”, consta no item de número 1 o Exercício Pleno da Cidadania e Gestão Democrática da Cidade. No subitem 1.2, define-se o seguinte:

Todas as pessoas têm direito a participar de formas diretas e representativas na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas e do orçamento municipal nas cidades para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações locais e das organizações populares (OSÓRIO, 2006, p. 202).

Porém, a forma de participação é explicada em outros artigos da carta. Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1230) aponta que, apesar deste subitem dar ênfase à democracia direta, “apenas nos Art. III, item 1 e Art. VIII, item 1 que se qualifica a participação como ‘ampla, direta, equitativa’”, conforme se verá a seguir.

Em consonância com esses dispositivos, o Estatuto da Cidade, no artigo 43 e seguintes, disciplina a forma pela qual se garantirá uma gestão democrática da cidade, indicando a participação de órgãos colegiados, em nível nacional, estadual e municipal, com debates, audiências e consultas públicas e conferências sobre assuntos urbanos, também em todos os níveis.

O quarto princípio, o da gestão à cidade, expressa não somente a participação na discussão, execução e fiscalização dos planos de programas e políticas públicas municipais, mas também na construção do orçamento municipal. Pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade no Artigo III, transcrita na íntegra por (OSÓRIO, 2006):

As cidades se comprometem a ter espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos no processo de planejamento de elaboração, aprovação, gestão e avaliação democrática das políticas e orçamentos públicos, planos e programas de ações por meio de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos, iniciativas populares de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano (p. 205).

No Artigo VIII, a participação política é reforçada:

Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), conforme lei que regulamenta seu exercício têm direito a participação na vida política local mediante a eleição livre e democrática dos representantes locais em todas as decisões que afetem as políticas locais relativas a cidade, incluído políticas e serviços de planejamento, desenvolvimento, gestão, renovação ou melhora de vizinhança. As cidades deverão garantir o direito as eleições livres e democráticas dos representantes locais, a realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso equitativo aos debates e audiências públicas nos temas relativos ao direito a cidade (p. 206).

A participação popular amplamente disciplinada no Estatuto da Cidade, que indiscutivelmente inspirou a formulação supracitada na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de acordo com Jivago Petrucci (2011, p. 167, grifos do autor), destaca um procedimento de participação: “atingir uma *legitimação* da gestão pública através do *procedimento*”. Isso quer dizer que, sem a participação popular nos termos

estabelecidos, as políticas públicas urbanas carecem de legitimidade e, no caso dos termos do Estatuto da Cidade, também de legalidade¹².

A participação popular na construção de políticas públicas urbanas leva a outro princípio que deve compor a ideia de direito à cidade: o princípio da justiça ambiental. O conceito de Justiça Ambiental também tem seu surgimento no seio dos movimentos sociais, especificamente na década de 1980, nos Estados Unidos da América. Conforme apontam Henri Acselrad, Cecilia Campello do Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra (2009, p. 17), na década de 1960, já se tinha a percepção de que os riscos e acidentes ambientais estavam intimamente conectados com a etnia do grupo afetado:

Certas análises sobre a distribuição dos riscos ambientais haviam chegado à conclusão de que os impactos dos acidentes ambientais estão desigualmente distribuídos por raça e renda: áreas de concentração de minorias raciais têm uma probabilidade desproporcionalmente maior de sofrer com riscos e acidentes ambientais.

Dois casos emblemáticos que marcaram a origem do conceito foram as lutas sociais ocorridas a partir da contaminação em Love Canal, Niagara, Estado de Nova York, no ano de 1972, em que se constatou que um conjunto habitacional de classe média baixa havia sido construído nas proximidades de um canal aterrado de dejetos químicos industriais e bélicos (HERCULANO, 2008).

O segundo caso data de 1982, em Afton, no condado de Warren Country, Carolina do Norte, Estados Unidos da América. A comunidade negra ali instalada descobriu que nas proximidades encontrava-se instalado um depósito de solo contaminado (HERCULANO, 2008). A partir de então, diversas pesquisas e estudos científicos constataram a distribuição desigual dos riscos ambientais segundo a raça das populações mais expostas a estes (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

É neste contexto que as lutas sociais contra essa desigualdade se originam, elevadas à “justiça ambiental a condição de questão central na luta pelos direitos civis” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 19). Incorpora-se, assim, a questão da desigualdade social na agenda dos movimentos ambientalistas.

¹² Estatuto da Cidade, Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização e debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento, **como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal** (grifo nosso).

Justiça ambiental pode ser compreendida enquanto quinto princípio, é “o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 10). Assim, o princípio está intimamente relacionado ao da gestão democrática da cidade e o da sustentabilidade ambiental.

Apesar de ter se desenvolvido em um contexto específico de embates étnicos, a justiça ambiental ampliou e englobou questões sociais, e, a partir dessa ampliação de espectro de alcance, passou-se a ser possível a aplicação em realidades como a brasileira, tanto nas áreas rurais, quanto nos espaços urbanos. Neste sentido, Henri Acserald, Selene Herculano e José Augusto Pádua (2004, p. 11) afirmam que no Brasil a justiça ambiental precisa considerar:

tanto as carências de saneamento ambiental no meio urbano, quanto, no meio rural, a degradação das terras usadas para acolher assentamentos de reforma agrária. Não são apenas os trabalhadores industriais e os moradores no entorno das fábricas que pagam, com a saúde e suas vidas, os custos das chamadas “externalidades” da produção de riquezas, mas também os moradores dos subúrbios e periferias urbanas, onde fica espalhado o lixo químico, os moradores das favelas desprovidas de esgotamento sanitário, os lavradores induzidos a consumir agrotóxicos que envenenam suas famílias, terras e produção; as populações extrativistas, progressivamente expulsas de seu território de uso comunal.

A partir destas considerações, é possível perceber a clara possibilidade de se pensar o espaço urbano a partir da perspectiva da justiça ambiental. Ou, de forma contrária, pensar o espaço urbano enquanto espaço no qual se observa os processos de injustiça ambiental. De acordo com Daniele Veleda Moura (2010, p. 3), tratam-se de “situações onde a carga dos danos ambientais do desenvolvimento se concentra, de modo predominante, em locais onde vivem populações pobres”.

A injustiça ambiental urbana é resultado de processo predatório, tanto de produção, ocupação do solo, destruição de ecossistemas, e de localização espacial de dejetos poluentes, atingindo diretamente as condições de saúde da população que reside em bairros pobres e excluídos (MOURA, 2010).

Para combater estes processos excludentes, causadores de injustiças ambientais, a justiça ambiental é definida, nos termos no Movimento de Justiça Ambiental:

É a condição de existência social configurada] através do tratamento justo e do desenvolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis, regulamentações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão dessas políticas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

A Rede Brasileira de Justiça Ambiental, por sua vez, alicerça em quatro princípios e fundamentos elementares. Sobre eles, os autores (2009, p. 41) apontam o seguinte:

Asseguram que nenhum grupos social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausências ou omissão de tais políticas; asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, **bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito**; favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso (grifo nosso).

É possível perceber que um dos núcleos centrais da justiça ambiental para enfrentar os processos de segregação, exclusão e distribuição injusta dos riscos ambientais urbanos, se dá por meio da participação popular, ou seja, recorrendo-se a processos democráticos na construção de políticas públicas ambientais urbanas. Neste sentido, o princípio da justiça ambiental carrega em si e umbilicalmente se relaciona com a gestão democrática da cidade. Sem gestão democrática não há forma de se falar em justiça ambiental, e, sem justiça ambiental, não há possibilidade de se falar em materialização do direito à cidade.

É a partir da conjugação dessas múltiplas dimensões que ele se compõe. Nas palavras de Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo (2010, p. 263), o Direito à Cidade então se caracteriza:

Pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (tradução nossa)¹³.

No contexto de se buscar formas e instrumentos capazes de efetivá-lo, optou-se por um recorte dos instrumentos jurídicos-tributários posto à disposição do Poder Público Municipal pela Constituição para incentivar os proprietários de imóveis urbanos a darem uma destinação socialmente adequada àqueles que não estiverem parcelados, edificados, ou, quando edificados, não estiverem sendo utilizados, são eles: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, previstos no art. 182, § 4º da Constituição Federal.

Porém, para que a municipalidade possa utilizar os instrumentos previstos no texto constitucional, foi exigida a edição de uma lei geral que estabelecesse as diretrizes da política urbana. Essa legislação adentrou o ordenamento jurídico brasileiro em 2001, treze anos depois da Constituição, por meio da Lei nº 10.257, autodenominada Estatuto da Cidade.

¹³ Texto original: “El derecho a la ciudad, caracterizado por una gestión democrática y participativa de las ciudades; por el cumplimiento de la función social de la ciudad; por la garantía a la justicia social y a condiciones dignas para todos los habitantes de las ciudades; por la subordinación de la propiedad a la función social, y por sanciones a los propietarios em caso de desobediencia a la función social”.

3 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

A positivação no texto constitucional de 1988, dos artigos 182 e 183, que disciplinam a política urbana no Brasil, marca o novo quadro jurídico-urbanístico no país (FERNANDES, 2006). A consolidação dessa nova ordem jurídica-urbanística ocorre com a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 2001.

A novidade trazida pela Constituição e consolidada no Estatuto da Cidade é a mudança de olhar sobre a propriedade, retirada de uma perspectiva liberal, na qual se configura plena e absoluta, para ser colocada no patamar em que é possível a intervenção do Estado. Assim, faz-se possível a elaboração e a implementação de uma ordem jurídica urbanística que expresse os interesses da coletividade e também as necessidades socioambientais coletivas (FERNANDES, 2006).

A compreensão da propriedade nessa perspectiva representa um novo paradigma jurídico-urbanístico. O Estado passa a ter a capacidade de intervir no direito de propriedade, para que este deixe de representar apenas os interesses particulares e passe a servir aos interesses de toda a sociedade.

Nestes termos, a consolidação dessa nova ordem iniciada com a Constituição, consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade e em conjunto com todas as regras e normas urbanísticas, constituem as bases jurídicas para se efetivar o direito à cidade. Assim, as normas de Direito Urbanístico representam instrumentos para que este direito seja efetivado.

3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE – DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

A partir do sucesso obtido pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com a introdução de um capítulo na Constituição sobre política urbana, composto pelos art. 182 e 183¹⁴, conforme foi abordado no capítulo anterior, outro desafio fez-se presente: o processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais.

¹⁴ 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

No processo, conforme apontam Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo (2010, p. 265, tradução nossa), destaca-se a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, criado logo após a constituinte, com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar os dispositivos constitucionais sobre política urbana. Assim, “durante árduos doze anos, foi esta uma de suas tarefas principais, até a promulgação da então lei federal denominada Estatuto da Cidade¹⁵” (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2010, p. 265).

Enquanto resultado dessa atuação, em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, Lei federal nº 10.257, é sancionado pelo Presidente da República. Ele adentra no ordenamento jurídico brasileiro em 09 de outubro de 2001, após o tempo de *vacatio legis* previsto para a lei. O Estatuto da Cidade, entre outras providências, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando o disposto nos art. 182 e 183 da Constituição. Está disposto no parágrafo único do art. 1º que a legislação “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” (BRASIL, 2010).

A importância e o status de marco jurídico que o Estatuto da Cidade possui na temática urbana é reconhecido internacionalmente. Edésio Fernandes (2006a, p. 7) afirma que “o Brasil tem ganhado prêmios internacionais pelo simples fato de ter aprovado o Estatuto da Cidade”. Isto indica o pioneirismo que a legislação representa em relação ao processo de planejamento urbano.

Em relação à estrutura do Estatuto da Cidade, ele é composto por capítulos que versam sobre as Diretrizes Gerais da política urbana, sobre os Instrumentos da

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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua morada ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

¹⁵ Texto original: “durante arduos doce años, esta fue na de sus principales tareas, hasta la promulgación de la ley federal conocida como el Estatuto de la Ciudad”.

Política Urbana, subdividido em dez seções que abordam: os Instrumentos em Geral, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, a Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, o Direito de Superfície, do Direito de Preempção, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, das Operações Urbanas Consorciadas, da Transferência do Direito de Construir, e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

O Estatuto da Cidade também disciplina questões referentes ao plano diretor e a gestão democrática da cidade enquanto a parte final da legislação é destinada a disciplinar as disposições gerais da legislação.

Estabelece também, dezoito diretrizes gerais que devem nortear o desenvolvimento das políticas públicas urbanas, seja pela União (governo federal), seja pelos estados (governo estadual), seja ainda pelos municípios (governo municipal). Dentre elas, é possível destacar algumas que representam as dimensões do direito à cidade, são elas: a garantia do direito à cidade sustentáveis, compreendido “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2010); e a gestão democrática das cidades, realizada por meio da participação popular e de associações representativas de diferentes setores, em todas as etapas do planejamento e execução de políticas públicas urbanas.

A ordenação do solo é imprescindível para evitar várias situações, tais quais: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo; a edificação ou o uso excessivo e inadequado da infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização; a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, por meio da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. A conjugação destas diretrizes aponta que o Estatuto consolidou uma nova percepção de cidade e de propriedade, originada no texto constitucional, e que carrega em si as várias dimensões do direito à cidade, tornando-se um importante instrumento jurídico para a sua concretização.

Em relação às diretrizes gerais contidas nos incisos do art. 2º, Diogenes Gasparini (2002, p. 13) afirma que são “importantes regras, na medida em que permitem o correto entendimento das disposições supervenientes consignadas ao

longo desta lei”. O que se observa do conjunto das diretrizes gerais é uma mudança em relação à forma pela qual a propriedade e a cidade devem ser tratadas e compreendidas.

Nas palavras de Edésio Fernandes (2010, p. 61), “o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de ‘olhar’, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade”. Para o autor, além de representar essa mudança, o Estatuto da Cidade possui uma dimensão instrumental, qual seja, a de disponibilizar ao Poder Público municipal instrumentos jurídico-urbanísticos¹⁶ que devem ser utilizados sistematicamente na ordenação do desenvolvimento urbano, sempre com o objetivo de promover o bem-estar dos cidadãos. Dos instrumentos previstos no Estatuto que demonstram essa alteração, dois deles são o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo.

O Estatuto da Cidade, afirmou Edésio Fernandes (2010), constitui-se como uma “caixa de ferramentas”, contendo instrumentos aptos a moldar a forma por meio da qual o proprietário do solo urbano lida com sua propriedade, por exemplo: o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, a Transferência do Direito de Construir, ao lado do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo.

Ao prever todas essas possibilidades de intervenção do Estado na maneira como as propriedades urbanas são utilizadas, demonstra-se que o estatuto pode ser considerado, nas palavras de Vicente de Abreu Amadei (2014, p. 419), um instrumento responsável pela sedimentação de uma nova concepção de urbanismo, sintetizada em três aspectos fundamentais, “(a) função social (da propriedade e da cidade); (b) a sustentabilidade; (c) o equilíbrio”. Para Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa e Ernesto Pereira Galindo (2016, p. 15), o Estatuto da Cidade representa a tentativa de se garantir o direito à cidade a todos os cidadãos brasileiros. Afirmam:

¹⁶ Entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão o Direito de Superfície; a Outorga Onerosa do Direito de Construir; o Direito de Preempção; as Operações Urbanas Consorciadas e a Transferência do Direito de Construir. Para um aprofundamento de cada instrumento em específico, consultar Diogenes Gasparini (2002).

O resultado das lutas dos movimentos sociais urbanos organizados em torno da bandeira pela reforma urbana, sobretudo daqueles que se insurgem na defesa pela moradia adequada, esta entendida para além da casa em si, mas também como um direito humano universal e fundamental – reconhecido desde 1948 (a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos) –, trazendo em seu bojo uma série de outros direitos que se interconectam ao direito à cidade, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade e a localização adequada.

Analisando o aspecto de significação que envolveu a promulgação dessa legislação, Arlete Moysés Rodrigues (2004, p. 13) aponta que ele “dá uma nova dimensão para o planejamento urbano ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas”. Assim, “não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída”. Trata-se de uma compreensão da cidade enquanto construção coletiva e não resultado da atuação de alguns agentes capitalistas (RODRIGUES, 2004).

Ainda dentro do espectro da representação, José Roberto Bassul (2011) destaca o modo pelo qual o estatuto foi percebido durante seu processo de elaboração. O autor aponta para dois grupos antagônicos envolvidos no processo legislativo do estatuto: de um lado, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, de outro, o empresariado conservador, que, inicialmente, se posicionava contra a medida, mas que, ao final do processo de elaboração, se mostram satisfeitos com o texto final (BASSUL, 2011).

Assim, nas palavras de José Roberto Bassul (2011, p. 4):

Se, para o MNRU, a aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal, capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, para o capital imobiliário, o que inicialmente parecia uma ameaça passou aos poucos a ser percebido como oportunidade.

Essa leitura distinta do Estatuto por diferentes grupos também é percebida por Raquel Rolnik (2012, p. 87), ao afirmar que “todo o processo – incluindo a formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade, tem sido uma história de disputa entre projetos distintos de Reforma Urbana no país”. Essa dualidade de percepção, e principalmente de interesses, em relação ao Estatuto da Cidade, aparece, ainda, na avaliação de Edésio Fernandes (2010, p. 65), conforme se faz notar no seguinte trecho:

Embora frequentemente mascarada por discussões aparentemente técnicas acerca de aspectos formais da nova lei, o que sempre

esteve em jogo dentro e fora das discussões no Congresso Nacional – é a forte resistência dos grupos conservadores ligados ao setor imobiliário à nova concepção – proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade – dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja o princípio constitucional das funções sociais da propriedade e da cidade.

Ao completar dez anos de aprovação do Estatuto da Cidade, em 2011, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU, junto de outros atores envolvidos com as disputas urbanas, denunciaram o agravamento da situação urbana, argumentando que

o crescimento absurdo da especulação imobiliária no país, com frequência como resultado da utilização elitista dos novos recursos gerados (venda em leilões de Certificados de Potencial Adicional e Construção – CEPACs e outros) como resultado de novas estratégias de gestão territorial e urbana; a suposta “liberação dos valores imobiliários” por grandes eventos e projetos, levando a renovação dos processos de segregação socioespacial; o abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que tem justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas; o enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais e outros; o aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, do despejos e remoções e o agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico (FERNANDES, 2013, p. 222).

O que se verifica diante do texto é a predominância das cidades enquanto objeto de troca mercantil. A lógica de mercantilização do espaço urbano, tão criticado pelos movimentos sociais, ainda prevalece na realidade brasileira, mesmo nos dias atuais. Para o autor, isso se dá pelo desconhecimento dos juristas em relação à nova ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2013).

Ainda segundo Edésio Fernandes (2013, p. 232), para quem o problema é atual, para que se compreenda o alcance e as reais possibilidades da nova ordem jurídico-urbanísticas, é necessário um “imediato trabalho intensivo de informação e sensibilização dos operadores do Direito, juízes, promotores e registradores, bem como dos planejadores e gestores urbanos”. Após a aprovação do Estatuto da Cidade, uma nova etapa se apresentou: a de disputas sociopolíticas em torno do cumprimento dessa legislação.

3.2 PLANO DIRETOR E PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) PARA EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Em relação à legislação em nível municipal, para a efetivação das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade e para a efetivação da função social da propriedade urbana, o primeiro passo consiste na aprovação do plano diretor. Este instrumento de planejamento pode permitir que os princípios, os instrumentos jurídico-urbanísticos, os direitos e as obrigações instituídas pelo Estatuto da Cidade se materializem.

3.2.1 Plano Diretor

Uma das reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana é a autonomia dos municípios na elaboração das políticas públicas urbanas. Incorporada ao texto constitucional, *caput* do art. 182, prevê expressamente a centralidade do Poder Público Municipal na elaboração e execução das políticas de desenvolvimento urbano. O parágrafo primeiro aponta o instrumento pelo qual o Município irá executar suas políticas de desenvolvimento urbana: o Plano Diretor.

De acordo com as disposições constitucionais, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e aprovado pela Câmara Municipal. Outra função delegada a ele pela Constituição foi a de definir o que é a função social da propriedade urbana. De acordo com parágrafo 2º do art. 182, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Além da definição da função social da propriedade urbana, o plano diretor é exigido para cidades que tenham a intenção de utilizar os instrumentos previsto pela Constituição, no § 4º, do art. 182. Nas palavras de Edésio Fernandes (2010, p. 62):

A utilização de tais instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos municípios depende, fundamentalmente, da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação. Expressando um “projeto de cidade” que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através da legislação urbanística e ambiental municipal, começando com a lei do Plano Diretor.

Essa centralidade do Município foi reforçada pelo Estatuto da Cidade em seu art. 39, ao dispor que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, a justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, uma vez respeitadas as diretrizes gerais, previstas no art. 2º do Estatuto¹⁷.

Porém, além de reforçar a centralidade desse instrumento, o Estatuto amplia o rol de municípios que devem aprovar o plano diretor. Em seu art. 41, ele reforça a

¹⁷ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: 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 excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos 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; h) a exposição da população a riscos de desastres.; VII – integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, bem como dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivam a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais; XVIII – tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento”.

obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes e amplia para cidades integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; cidades nas quais o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; cidades integrantes de áreas de especial interesse urbanístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos e hidrológicos correlatos.

Destaca-se a exigência da aprovação do plano diretor para cidades que objetivem a utilização do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Verifica-se, portanto, uma primeira exigência de lei municipal, o plano diretor, para a utilização desses instrumentos.

Este instrumento de planejamento municipal, portanto, de acordo com Toshio Mukai (2002, p. 245), “traça as diretrizes gerais, as metas e os objetivos de desenvolvimento do município num espaço de tempo determinado”. Ele não é imutável, pelo contrário, deve ser dinâmico e sempre atualizado. O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 3º, determina que a lei municipal que institui o plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Em relação ao seu conteúdo, o plano diretor, além de determinar os parâmetros de utilização e ocupação do solo urbano, deve compreender a cidade como um todo, ou seja, abranger todo o território do município e não apenas a área urbana especificamente. Apesar de ser o principal instrumento de planejamento urbano municipal, ao seu lado estão uma série de outras leis municipais.

Dentre elas, as principais estão as dispostas no art. 4º, inciso III: a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão democrática participativa, planos, programas, projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômicos e social. O planejamento urbano municipal, a partir da integração desses diversos planos, não é mais percebido apenas enquanto planejamento urbanístico, mas também socioeconômico (MUKAI, 2002).

Diante da centralidade trazida pelo texto constitucional, e pelo Estatuto da Cidade ao plano diretor, Victor Carvalho Pinto (2006, p. 330) afirma que “a construção de uma interpretação adequada do conceito de plano diretor, com a definição de seu regime jurídico, torna-se, portanto, uma condição para a institucionalização do urbanismo brasileiro”. Segundo o autor, o planejamento adotado pelo Brasil tem inspiração no modelo norte-americano. Trata-se de um plano que não é autoaplicável, mas possui a função principal de “orientar a elaboração do zoneamento”. Já para Edésio Fernandes (2006b, p. 350), o que se espera dos planos diretores, em nível local, é a materialização das quatro dimensões da lei federal:

determinação de critérios para cumprimento da função socioambiental da propriedade (condição mesmo para o reconhecimento do direito de propriedade privada) na forma de uma proposta de ordenamento territorial e de uso, ocupação e desenvolvimento do solo que expresse um ‘projeto de cidade’; identificação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados para alcançar tal projeto de cidade; criação de mecanismos locais de regularização de assentamentos informais; e regulamentação dos processos municipais de gestão participativa.

Dessa forma, muito além de orientar a elaboração do zoneamento, o objetivo do plano diretor é oferecer um plano de desenvolvimento da cidade, e dos instrumentos e estratégias necessárias para que se efetive esse objetivo.

Recorrendo as suas diretrizes norteadoras, o Estatuto da Cidade visa a justa distribuição dos ônus e dos bônus do desenvolvimento urbano. O objetivo principal do plano diretor e das estratégias por ele desenvolvidas devem estar em consonância com a essência do Estatuto da Cidade, ou seja, com as situações que ele tem por objetivo evitar, contidas no inciso IV, art. 2º. Dentre as quais, merecem destaque: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização. Isto porque constituem-se enquanto situações que, se superadas, contribuem para a efetivação do direito à cidade.

Cândido Malta Campos Filho (2001, p. 20), ao definir especulação imobiliária, afirma que:

Deixar de vender uma área, no aguardo de uma infraestrutura que será produzida publicamente, pode passar a ser norma de comportamento entre os proprietários de terra e imóveis em geral, no interior do espaço urbano ou na sua periferia rural imediata, na

expectativa de crescimento da cidade que lhe é próxima. Esse fenômeno de ganho privado pelo proprietário de imóveis à custa de um investimento da comunidade, através da ação estatal, é denominado especulação imobiliária.

Neste contexto, para combater a especulação imobiliária, destacam-se os seguintes instrumentos de indução de comportamentos de proprietários: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), e a coerção tributária, previstas constitucionalmente, destinada ao cumprimento da função social, materializadas na obediência das determinações urbanísticas contidas no plano diretor: a majoração do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo; e a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública. Sobre o último, dentro do recorte do trabalho, optou-se por deixar de lado.

Analisando a realidade de 2006, Edésio Fernandes afirma que a não elaboração do plano diretor pelos pequenos e médios municípios está relacionada à limitada capacidade de gestão da maioria. Esta dificuldade, porém, poderia ser solucionada, por meio da adoção de estratégias de colaboração entre os gestores municipais locais, setor privado e com a sociedade civil organizada, voluntários, e outras diversas áreas (FERNANDES, 2006b).

Analisando os municípios em função do seu tamanho, o IBGE (2016, p. 18), afirma o seguinte:

A existência de Plano Diretor, em 2015, era crescente em relação ao porte do município, ou seja, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com Plano. Enquanto nos municípios com até 5 000 habitantes apenas 28,9% (358) informaram possuir o Plano Diretor, todos os municípios acima de 100 000 habitantes informaram tê-lo.

É possível argumentar que, mesmo quase dez anos após a avaliação feita por Edésio Fernandes (2006), a elaboração de Planos Diretores pelos pequenos municípios ainda hoje se mantém na qualidade de desafio ao planejamento urbano brasileiro. Edésio Fernandes, ao analisar um dos obstáculos à efetivação dos Planos Diretores, de forma geral, e, conseqüentemente, de uma nova ordem jurídico-urbanística, coloca:

Embora um dos princípios da estrutura política urbana definido no Estatuto da Cidade e como tal não se trata de faculdade do Poder Público, mas sim de uma obrigação seja o planejamento urbano com participação da comunidade, o que se tem praticado, na maioria das cidades brasileiras, não envolve a comunidade seja no debate sobre valorização imobiliária gerada pela ação do Poder Público, seja nas

obras e serviços que valorizam os bens de particulares, seja na formatação de legislação urbanística que modifica as possibilidades de uso e ocupação do solo (FERNANDES, 2010, p. 66)

O mesmo déficit em relação à participação popular nos processos de elaboração dos planos diretores é identificado por João Telmo de Oliveira Filho e Carla Portal Vasconcellos (2011, p. 219). Para eles:

As administrações municipais embora incorporem, por força de lei, a idéia de participação popular na elaboração dos planos diretores e na formalização de “instâncias participativas” como fóruns, conferências e conselhos, pouco avançam no sentido de ampliar e qualificar esta participação.

E como forma de solução dessa questão, João Telmo de Oliveira Filho e Carla Portal Vasconcellos (2011, p. 219) apontam que é necessário que haja uma releitura crítica dos instrumentos e institutos de participação democráticos previstos, “ampliando e ‘explicando’ ainda mais o sentido da participação proposta e incluindo regras de efetividade destas expectativas”. Apenas, portanto, com o aprimoramento do envolvimento da comunidade no processo de elaboração das políticas urbanas – e neste caso, do plano diretor –, será possível uma apropriação e legitimação dos objetivos e das estratégias estabelecidas para a construção da ideia de cidade de todos e para todos.

A responsabilidade, portanto, da delimitação de áreas que cumprem ou não a função social da propriedade urbana é do plano diretor, construído coletivamente, com intensa e verdadeira participação popular. O Estatuto da Cidade, em seu art. 42, explicita qual deve ser o conteúdo mínimo de um plano diretor. Destaca-se o inciso I, que dispõe sobre a “delimitação de áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”.

Dessa forma, pode-se afirmar que é a partir da elaboração do Plano Diretor, da inclusão nele, da delimitação da área na qual poderá ser aplicada o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), é que pode se fazer possível o início da utilização deste instrumento e dos seus sucedâneos.

3.2.2 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

O amparo jurídico para o município recorrer aos instrumentos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), encontra-se na Constituição Federal de 1988, artigo 182.

O que se observa do texto constitucional é que o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), caracteriza-se enquanto um instituto posto à disposição do poder público municipal, a fim de possibilitar que se exija do proprietário de imóvel urbano uma destinação adequada nos casos de não edificação, não utilização ou subutilização.

De acordo com Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Cláudia Virginia Cabral de Souza (2015), o debate a respeito do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a sua posterior presença no texto constitucional devem-se às proposições levantadas na Emenda Popular da Reforma Urbana, elaborada, conforme já discutido, no âmbito do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988.

Em meio à construção de uma nova concepção de cidade e de gestão urbana, fortemente motivada pelos objetivos de assegurar uma maior democratização do solo urbano e combater a especulação imobiliária do setor privado, limitando o poder dos proprietários (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015, p. 13).

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios foram incorporados no texto constitucional na qualidade de instrumentos que permitem ao poder público interferir no modo na forma pela qual os proprietários de imóveis urbanos utilizam seus imóveis, desde que essa intervenção seja direcionada ao atendimento de um interesse coletivo. Instrumentos iguais a estes não são exclusividade da legislação brasileira, tampouco novidades criadas por ela. Afinal, segundo as autoras (2015), outros mecanismos semelhantes ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) foram introduzidos no urbanismo europeu, em países como a Itália, França, Alemanha e Espanha. Afirmam:

A legislação italiana de 1942 obrigava os proprietários a construir dentro de um prazo definido pela prefeitura sob pena de desapropriação do imóvel; na França, a edificação compulsória data da década de 50; na Alemanha, a partir de 1960, foi adotado um mecanismo que exigia que os proprietários de terrenos qualificados como edificáveis construíssem dentro do período de três anos, sob pena de ser garantido ao poder público municipal o direito de compra especial do imóvel (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015, p. 12).

Entre as legislações estrangeiras citadas, as autoras destacam a que mais influenciou o instituto desenvolvido no Brasil, foi a legislação espanhola. Nela, o proprietário deve construir dentro de prazos pré-estabelecidos, sob pena de venda forçada ou desapropriação pelo interesse público. Destacam ainda que a atual Ley

del Suelo espanhola (Real Decreto Legislativo nº 2, de 2008) ¹⁸, mantém o instrumento que obriga a construção, sob pena de desapropriação ou submetidos à venda ou substituição forçada (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015).

Segundo Diogenes Gasparini (2002, p. 25), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) são “urbanizações impostas coativamente ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”. O núcleo do instituto, portanto, está na não edificação, subutilização ou não utilização, ou seja, pode ser identificado a partir da destinação que se dá (ou não) ao imóvel urbano. No mesmo sentido das legislações estrangeiras citadas, a essência do instrumento é a submissão do direito de propriedade ao interesse coletivo, uma vez que imóveis subutilizados, não edificados ou não utilizados afetam negativamente o desenvolvimento urbano.

Da mesma forma, para Jacques Távora Alfonsin (2006, p. 178, grifos do autor), “se o direito de propriedade da terra rural e o da terra urbana somente se legitima no respeito ao bem coletivo e às ‘necessidades dos cidadãos’, é o *uso* desse bem que vai provar se tal direito ainda existe”, ou seja, a destinação dada ao imóvel urbano.

Prima-se, assim, pela edificação e utilização socioambiental do imóvel urbano. Diante desse valor, que se traduz no princípio da função social ou socioambiental da propriedade, tem-se o instituto do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), instrumento à disposição da municipalidade, a fim de exigir do proprietário do imóvel urbano a sua destinação adequada. De acordo com Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Claudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 11), relativiza-se, assim, o direito de propriedade, submetendo o “interesse particular do proprietário à ordem pública e ao interesse da coletividade”.

A primeira opção constitucional em relação ao atendimento da função social da propriedade urbana é a imposição municipal ao proprietário, por meio do parcelamento ou da edificação compulsórios. Na previsão do instrumento, é possível perceber que a expressão utilização não está expressa no texto, o que poderia levar ao questionamento da possibilidade do Estatuto da Cidade estender a

¹⁸ Atualmente, o tema está regulado pelo *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf>

compulsoriedade também à utilização. Nisso, José Afonso da Silva (2012, p. 33, grifos do autor) explica:

Uma análise literal conclui que compulsório só podem ser o parcelamento e a edificação, não outra forma de utilização. Mas uma análise, digamos, tópica pode concluir que o inciso I não deu consequência coerente ao *caput* do artigo que determina o aproveitamento adequado solo *não edificado, subutilizado* ou *não utilizado*. A expressão “solo não edificado” comporta tanto o *parcelamento compulsório* tratando-se de uma gleba como a *edificação compulsória*; já as expressões “solo subutilizado” e “solo não utilizado” comportam também a “edificação compulsória”, que é uma forma de utilização, mas também *qualquer outra forma de utilização*.

A partir dos pontos levantados pelo autor, efetiva-se a possibilidade de se exigir a utilização da propriedade urbana também de forma compulsória, a partir do texto do Estatuto da Cidade. Assim sendo, a Seção II do Estatuto é destinada a disciplinar as diretrizes gerais do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). No art. 4^o¹⁹, o estatuto prevê instrumentos destinados à efetivação dos seus objetivos, dentre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

A primeira disposição a ser apontada em relação ao instituto do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), disciplinado no Estatuto da Cidade, é a necessidade de uma legislação municipal específica, e a

¹⁹ Art. 4^o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimentos econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III planejamento municipal, em especial: a) Plano Diretor; b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) Zoneamento ambiental; d) Plano plurianual; e) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) Gestão orçamentária participativa; g) Planos, programas e projetos setoriais; h) Planos de desenvolvimento econômico e social. IV – institutos tributários e financeiros: a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) Contribuição de melhoria; c) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros. V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; k) direito de superfície; l) direito de preempção; m) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; n) transferências do direito de construir; o) operações urbanas consorciadas; p) regularização fundiária; q) assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos; r) referendo popular e plebiscito; s) demarcação urbanísticas para fins de regularização fundiária; t) legitimação de posse; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1^o Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. § 2^o Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3^o Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2010).

delimitação da área na qual ele será aplicado, incluída no plano diretor. Essa lei municipal específica deverá fixar os prazos e as condições para a implementação da obrigação.

Para compreender o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, é necessário que se defina os conceitos de não edificação, subutilização e não utilização. O parágrafo primeiro do artigo 5º do Estatuto da Cidade dispõe a respeito do que deve ser considerado imóvel subutilizado enquanto aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”.

O aproveitamento de um imóvel urbano é medido a partir do Coeficiente de Aproveitamento (CA) mínimo, estipulado a partir da relação entre a área do terreno e a área a ser construída. Por exemplo, um terreno que tenha 500 m², com o CA estipulado em lei de 0,3, será considerado subutilizado se a edificação nele construída for menor que 150 m².

Conforme Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Cláudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 28), o Coeficiente de Aproveitamento mínimo deve ser definido em lei, no plano diretor, na lei específica que regulamenta o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), ou na lei municipal de uso e ocupação do solo:

A indicação do CA mínimo não pode ser aleatória, devendo guardar alguma relação com outros parâmetros, como a área do imóvel, o porte das construções e o coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pela legislação municipal. A definição do CA mínimo é relevante e constituinte da estratégia de ordenamento territorial.

Na manipulação do desenvolvimento urbano, o CA mínimo e básico constitui base para a cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir, permitindo ao Poder Público municipal estabelecer coeficientes mínimos e básicos diferentes para diferentes zonas da cidade, dependendo dos interesses da coletividade.

Em relação à definição de não edificação e não utilização, o Estatuto da Cidade não definiu os conceitos. José Afonso da Silva (2012, p. 425) afirma que “‘solo não edificado’ ou ‘solo não utilizado’ são conceitos razoavelmente precisos – pelo que a lei não necessitou defini-los”. Em relação a essas definições, Rosane Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Cláudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 28) apontam que “um imóvel não edificado é aquele onde não há qualquer construção, onde, portanto, o coeficiente de aproveitamento é igual a zero”. No entanto, as

autoras ressaltam que, se houver edificações em ruínas, o terreno deve ser compreendido como não edificado, salvo se as ruínas representarem um bem de interesse cultural (DENALDI, CAVACANTI, SOUZA, 2015).

No caso de imóveis não utilizados, ou seja, aqueles em que “existe uma edificação total ou parcialmente abandonada” (DENALDI, CAVACANTI, SOUZA, 2015, p. 29), é imprescindível que a legislação específica que regulamenta o instituto se atente para a estipulação de dois critérios, sendo eles: o tempo mínimo de efetiva não utilização que permita a incidência do PEUC e o percentual da área construída não utilizada (DENALDI, CAVALCANTI, SOUZA, 2015).

Estabelecendo esses dois critérios, a lei específica é capaz de eliminar a insegurança em relação aos imóveis urbanos abandonados que, apesar de parecerem razoavelmente precisos de definição, podem gerar questionamentos.

Ao abordar os imóveis que caracterizariam os conceitos de não edificados, não parcelados ou não utilizados, e o que se deve fazer para cumprir a função social dos imóveis, Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Claudia Virginia Carbral de Souza (2015, p. 26) apresentam três imagens esclarecedoras (Figura 1). Além disso, apontam como podem ser utilizados os instrumentos, seja de forma individualizada ou combinada.

A primeira referência relaciona-se aos imóveis não edificados, os quais o proprietário deve parcelar e/ou edificar. A segunda, refere-se aos imóveis subutilizados, ou seja, de Coeficiente de Aproveitamento – CA inferior ao mínimo estabelecido em lei. Nesses, o proprietário deve parcelar e/ou edificar. Por último, é abordado o imóvel não utilizado: edifícios ou outros imóveis desocupados. Segue a imagem:

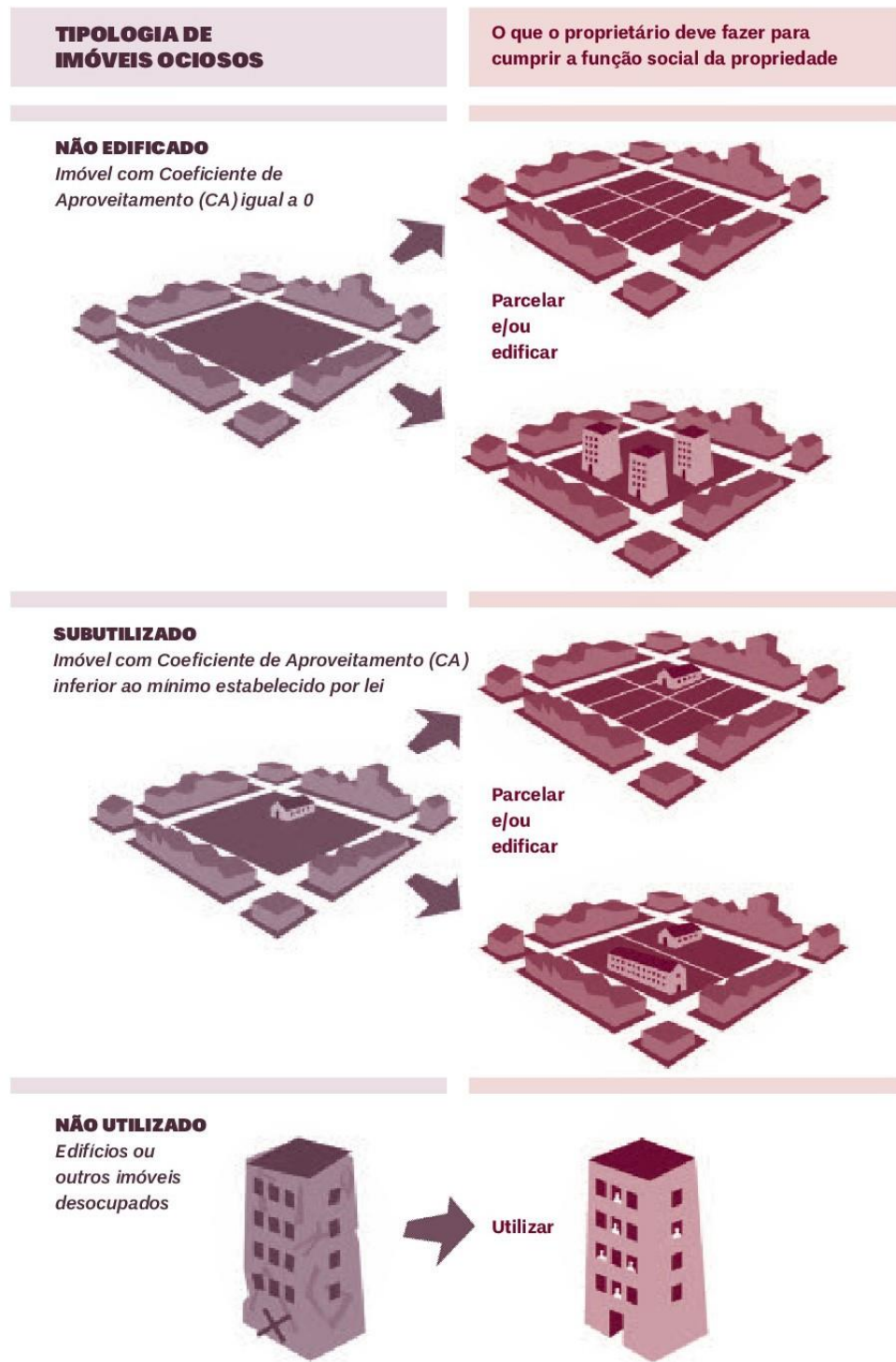


Figura 1: Fonte: DENALDI, Rosana, CAVALCANTI, Carolina Baima; SOUZA, Cláudia Virginia Cabral de. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo:** Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015, p. 26.

A legislação, ao dispor que é facultado ao poder público municipal exigir, na forma de leis específicas, a destinação adequada do imóvel urbano, não quer dizer

que se constitui enquanto uma faculdade do município, ou seja, uma posição que ele pode ou não aceitar mediante sua, nas palavras de Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Cláudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 15):

O PEUC é um instrumento fundamental, no sentido de induzir os imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados para que cumpram sua função social, ação que não é facultativa, mas, sim, um dever do município. Portanto, o PEUC deverá ser previsto na legislação municipal e efetivamente aplicado nos casos definidos em lei.

Em atendimento ao exigido pelo texto constitucional, a Lei nº 10.257, de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana brasileira. A Seção II do Estatuto da Cidade, artigos 5º e 6º, disciplinam, de forma geral, as diretrizes mínimas, devendo ser fixadas e estabelecidas pela lei específica municipal, para que o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias (PEUC), possam ser utilizados pelo poder público municipal.

Em relação ao procedimento de notificação do proprietário para que seja cumprida uma das exigências municipais impostas, o município deve, além de fazer a notificação, averbá-la no cartório de registro de imóveis, junto à matrícula do imóvel.

A averbação da notificação representa um passo importante para a eficiência do instituto, pois efetiva a vinculação com o imóvel. Assim, mesmo que o proprietário realize a transmissão desse imóvel, seja por uma transação onerosa ou não, a obrigação estabelecida pelo município faz-se mantida.

Conforme Rosana Denaldi (2015, p. 42) explica em seu texto *Pensando o Direito nº 56, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*, uma vez averbada a notificação,

a imposição estabelecida grava o imóvel, configurando-se em uma obrigação que acompanhará a coisa mesmo que seja transferida a terceiros. Em outras palavras, caso o imóvel venha a ser transmitido, o encargo será exigido do novo proprietário nas mesmas condições e prazos estabelecidos na notificação original (art. 6º), independentemente de sua vontade.

Dessa forma, não se faz necessário uma nova notificação por parte do município, já a averbação da notificação na matrícula do imóvel é suficiente para a transmissão da obrigação (DENALDI, CAVALCANTI, SOUZA, 2015). Rosana Denaldi (2015, p. 42) fala ainda da situação em que a averbação da notificação não

é realizada. Nesses casos, afirma que a obrigação poderá ser exigida de imediato do proprietário do imóvel, uma vez que a notificação é o instrumento hábil para a exigência da notificação. Entretanto, “sem o ato registral, não há como obrigar os terceiros de boa-fé que, porventura, venham a adquirir o imóvel” (DENALDI, 2015, p. 42).

Assim, caso não seja averbada a notificação junto à matrícula do imóvel, a notificação produz efeitos somente em relação ao proprietário, não a futuros proprietários. Nestes casos de transmissão sem averbação, o município deve realizar novamente a notificação, iniciando, então, uma contagem de prazos para a realização do exigido (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015). A notificação, de acordo com os incisos II e III do parágrafo 3º, do art. 5º, poderão ser feitas de duas formas: pessoalmente, na pessoa do proprietário do imóvel ou daquele que detiver os poderes de gerência geral ou administração, no caso de propriedade de pessoa jurídica, por funcionário do órgão competente do poder público municipal; ou por edital, quando a forma de notificação prevista no inciso anterior for frustrada após três tentativas.

A respeito da obrigação imposta por meio da notificação, Diogenes Gasparini (2002, p. 35) explica que ela é selecionada pelo município, ou seja, “não cabe ao proprietário escolher a urbanização (parcelamento, edificação ou utilização) que entenda como a melhor para a satisfação de seus interesses”, quem determina, de acordo com os interesses da coletividade, as exigências, é o Poder Público municipal.

Conceitualmente, o parcelamento do solo urbano é regido pela Lei nº 6.766, de dezembro de 1979, sendo que os Estados, o Distrito Federal ou os municípios podem estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, a fim de adequar o previsto nesta legislação às peculiaridades regionais e locais, nos termos do parágrafo único, do art. 1º.

Nos termos do art. 2º da referida legislação, o parcelamento do solo urbano pode ser feito por meio do loteamento ou do desmembramento. O loteamento é subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, ou ainda prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes. Já o desmembramento, por sua vez, consiste na subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e

logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação daqueles já existentes.

Assim, pode-se verificar a possibilidade de imposição de parcelamento em qualquer uma dessas duas modalidades, dando uma destinação adequada do imóvel urbano. Sobre isso, em relação à edificação e utilização, Diogenes Gasparini (2002, p. 29) define: “edificar significa construir para fins residenciais, industriais, religiosos, ensino ou recreação. Edificação é a operação de edificar, dotando o solo urbano de uma construção residencial, industrial, religiosa, cultural ou de lazer”.

Já a utilização seria o aproveitamento adequado e útil do solo urbano, de forma que a propriedade cumpra sua função social (GASPARINI, 2002). Em relação aos prazos estipulados para o cumprimento das obrigações, o Estatuto da Cidade, no parágrafo 4º, do art. 5º, prevê os prazos mínimos que devem ser respeitados pelo Poder Público municipal em relação à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o trecho:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. § 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a: I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Explicitamente, o texto do Estatuto da Cidade aponta que os prazos apresentados podem ser alterados. O que se estabelece são os mínimos, podendo o município, a seu critério, determinar prazos iguais ou maiores – mas nunca menores aos estipulados. Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Cláudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 33), afirmam que o Estatuto da Cidade “não define prazo para a conclusão das obras, do que se pode presumir que o legislador considerou que os prazos serão aqueles adotados na legislação corrente do município”. Excepcionam-se, porém, os empreendimentos de grande porte, que podem ser concluídos em etapas, de acordo com o parágrafo 5º, do art. 5º²⁰.

Já em relação à obrigação de utilização, as autoras afirmam que o Estatuto da Cidade “não define prazos, cabendo ao Município defini-los de forma razoável,

²⁰ Art. 5º (...) § 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.

considerando que, mesmo não havendo necessidade de obras, há que ser dado um prazo para que o proprietário viabilize a utilização”. Elas também apontam, conforme mencionado, para a necessidade de se estabelecer, no texto da legislação específica, o tempo nos quais os imóveis devem estar desocupados para que se caracterize ou não a utilização (DENALDI, CAVALCANTI, SOUZA, 2015a).

Para argumentar sobre a eficácia do dever constitucional de regulamentar os instrumentos que possam realizar a função social da propriedade urbana, ora em análise, destaca-se a pesquisa realizada no âmbito do Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, intitulada “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação”, sob a coordenação de Rosana Denaldi e colaboração (DENALDI, 2015).

A referida pesquisa, realizada em 2014, traz pela primeira vez uma sistematização ampla da regulamentação e implementação desses dois institutos em nível nacional. Não basta que eles existam no texto constitucional, tampouco que estejam regulamentados pelo Estatuto da Cidade, faz-se necessário que o município regulamente os instrumentos e, de fato, utilize-os na qualidade de mecanismo de efetivação do princípio da função social da propriedade e, em última instância, do direito à cidade.

Entre os objetivos específicos apontados por Rosana Denaldi, (2015, p. 26), encontra-se a identificação das normas que regulamentam o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Aponta-se para a necessidade de “conhecer como os municípios regulamentaram os instrumentos e analisar os parâmetros e critérios adotados para sua aplicação”, e as estratégias utilizadas, as metodologias e os procedimentos administrativos adotados pelos municípios.

Uma vez que o universo da pesquisa é amplo – o Brasil possui cerca de 5.500 municípios –, optou-se pelos municípios que possuem mais de 100.000 habitantes em todos os Estados brasileiros. Justifica-se, assim, conforme Rosana Denaldi (2015, p. 27)

porque se entende que o referido instrumento tem papel mais relevante no caso de cidades médias e grandes que apresentam maior dinamismo demográfico e econômico. Ademais, embora

representem apenas 5% do total dos atuais 5.570 municípios brasileiros, os municípios enquadrados no recorte proposto abrigam mais da metade da população estimada para 2014.

Para que o universo da pesquisa fosse identificado, Rosana Denaldi utilizou diversas bases de dados, entre elas a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2012 (IBGE/MUNIC, 2012), o Relatório “PEUC nas capitais brasileiras”, produzido pelas Prefeituras de São Paulo e São Bernardo do Campo, além de busca na rede mundial de computadores e sites eletrônicos das prefeituras municipais (DENALDI, 2015, p. 28).

Constatou-se que “apenas 25 dos 110 municípios (23% do total) regulamentaram o instrumento de forma a torná-lo aplicável” (DENALDI, 2015, p. 30). Os dados sugerem que a regulamentação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, por si, constitui um desafio a ser superado, em busca da efetivação da função social da propriedade urbana.

Paralelo à inexpressiva regulamentação em nível municipal, a ineficácia em relação ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório – PEUC se reafirma diante da constatação de que, entre esses 25 municípios que possuem a regulamentação do instrumento de forma que possibilitaria sua aplicação, apenas oito aplicavam ou já aplicaram o instrumento em algum período. São eles: Curitiba e Maringá no Paraná; Palmas no Tocantins; Goiânia em Goiás; São Paulo (cidade), Santo André e São Bernardo Campo e Diadema no Estado de São Paulo (DENALDI, 2015, p. 30).

Diante dos dados apresentados, é possível afirmar que a utilização do PEUC enquanto instrumento para a efetivação da função social da propriedade urbana ainda tem um desafio significativo a ser superado: a elaboração de leis específicas municipais para sua regulamentação.

Em relação ao PEUC, o Estatuto da Cidade determinou que o Plano Diretor deve possuir um conteúdo mínimo: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado. Porém, conforme aponta Rosana Denaldi (2015, p. 41):

Isso não significa que, no processo legislativo de elaboração do plano diretor, não se possa avançar para tratar da questão de forma mais aprofundada, já prevendo todas as condições, prazos e procedimentos. A legislação federal determina um conteúdo mínimo, não impedindo o máximo.

Diante do exposto, poder-se-ia pensar na possibilidade de que todo o procedimento para a implementação do PEUC esteja contido no plano diretor, dispensando lei específica, levando em conta que um de seus objetivos consiste em possuir o maior grau de concretude possível. No entanto, diante dessa possibilidade, Rosana Denaldi (2015, p. 41), ressalva, em relação à lei específica, uma vez que tanto a Constituição, quanto o Estatuto da Cidade fizeram referência à essa modalidade de legislação enquanto condição formal para a aplicação do PEUC: “visando a uma maior segurança para os municípios e para evitar questionamentos por parte dos proprietários, é recomendado que se aprovelem as respectivas leis específicas com base no plano diretor”.

Entretanto, conforme se percebe, a necessidade da dupla legislação municipal pode ser contornada recorrendo-se à regulamentação profunda dos instrumentos no plano diretor municipal, uma vez que o Estatuto da Cidade estabelece conteúdo mínimo, mas não delimita seu conteúdo máximo.

Assim, considerando que haja a regulamentação municipal, pelo plano diretor e pela lei específica, e que o instituto seja aplicado pelo município, estabelecendo a obrigatoriedade de parcelamento, edificação ou utilização compulsório, se o proprietário, mesmo diante dessa imposição municipal, recusar o cumprimento, ignorando a função social, o Poder Público municipal tem a permissão, por dispositivo constitucional, de majorar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo.

4 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO NO TEMPO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Na medida em que, mesmo notificado a parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente seu imóvel urbano, o proprietário não cumpra as obrigações na forma estabelecida pelo município, o texto constitucional aponta dois instrumentos que devem ser aplicados, sucessivamente, a fim de induzir a destinação social do imóvel urbano. A primeira delas, trata-se do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo. A segunda é a Desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública.

O recorte desta pesquisa é para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo. Dessa forma, busca-se discutir, neste capítulo, o imposto, pontuando suas origens e construção na Constituição de 1988 e no Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172 de 1966, a fim de um melhor entendimento sobre sua eficácia.

Discute-se, ainda, a utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) enquanto mecanismo de indução de comportamentos. Neste aspecto, destaca-se a discussão a respeito das normas indutoras de comportamento e a forma pela qual a função extrafiscal atribuída ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é disciplinada no Estatuto da Cidade, constituindo instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana.

4.1 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), é um tributo incidente sobre a propriedade imóvel urbana, encontrando-se presente nas constituições brasileiras desde a época do império, neste sentido, “a determinação da competência municipal para fins de instituição do imposto predial e territorial urbano, veio com a edição do Ato Adicional de 1834” (BRUNO, 2002, p. 183).

A origem do IPTU deu-se sob a égide da competência estadual. Embora existam referências doutrinárias sobre esse imposto ser velho na competência dos Municípios, é possível observar que a Constituição de 1891 o situava na competência dos Estados, art. 9º, item 2º.

Na Constituição de 1937 é possível encontrar uma distinção entre predial e territorial, sendo competência sobre a propriedade territorial dos Estados, exceto a urbana. Aos municípios, foi atribuída a competência para instituir o imposto predial e o territorial urbano. E partir de 1946, houve uma unificação desses impostos, que passaram a integrar um só, com o nome de imposto predial e territorial urbano (art. 29, inc. I), de competência dos Municípios.

A Constituição de 1988, ao disciplinar o Sistema Tributário Nacional, determinou a repartição de competências tributárias²¹ entre os entes federados, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A atribuição da competência para instituir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos municípios está expresso no art. 156, inciso I, nos seguintes termos: “art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana” (BRASIL, 2008).

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) também está disciplinado no Código Tributário Nacional (CNT), no nível de normas gerais, o qual dispõe no art. 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (BRASIL, 1966).

Para se compreender o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU se faz necessário o conhecer a sua norma de incidência. De acordo com Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 239), a norma tributária é a que define a incidência fiscal, é composta pela hipótese, “suposto ou antecedente, a que se conjuga um mandamento, uma consequência ou estatuição”, que prescreve a obrigação tributária, definindo a relação jurídica instaurada.

Em relação aos elementos que compõem tanto a hipótese (descriptor), quanto a consequência (prescritor), Paulo de Barros Carvalho explica:

Na hipótese (*descriptor*), haveremos de encontrar um critério material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Já na consequência (*prescritor*), depararemos com um critério pessoal (sujeito ativo e

²¹ Nas palavras de Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 217), “a competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos”.

sujeito passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota) (CARVALHO, 2013, p. 239).

Afirma o autor que “a conjunção desses dados indicativos nos oferece a possibilidade de exhibir, na sua plenitude, o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão de incidência tributária” (CARVALHO, 2013, p.239).

O critério material da hipótese tributária, faz referência a um comportamento de uma pessoa, física ou jurídica, delimitado por circunstâncias de espaço e tempo (critério espacial e temporal). No entanto, é possível observar o critério material de forma separada do critério espacial e temporal, mesmo que, em determinado momento, não seja possível observar o comportamento de uma pessoa sem que esse comportamento seja delimitado por aspectos temporais e espaciais (CARVALHO, 2013, p. 260-262)

O desenho da materialidade do Imposto Predial e Territorial Urbano consta no art. 156, inciso I, da Constituição e no art. 32 do Código Tributário Nacional, ou seja, ser proprietário de um imóvel. A propriedade, o domínio útil ou a posse de um bem imóvel, ou seja, o critério material do imposto predial e territorial urbano carrega, em si mesmo, um fato presuntivo de riqueza. Este fato demonstra a capacidade contributiva do proprietário.

O princípio da capacidade contributiva, de acordo com a sua conceituação mais ampla, significa “a aptidão que cada cidadão tem, em tese, para contribuir, mediante impostos, para o abastecimento dos cofres públicos, sem prejuízo das próprias necessidades de subsistência, bem assim das de sua família” (CARRAZZA, 2015, p. 65).

Na legislação brasileira o princípio da capacidade contributiva está disciplinado no § 1º, do art. 145²², e de acordo com Juliana Werneck de Camargo (2008, p. 109) foi eleito o “princípio geral de nosso sistema tributário”.

Para Fábio Nieves (2012, p. 181), este princípio se constitui enquanto um critério de aplicação da igualdade. Assim também, para Melissa Folmann (2002, p. 498), o princípio encontra-se “intimamente ligado à concepção de que quem tem mais deve contribuir nessa proporção com a coisa pública, de acordo com as

²² “Art. 145. A união, os estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...) § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificados, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

manifestações objetivas de riqueza, sob pena do Estado inviabilizar, via tributação, o direito à propriedade e à atividade econômica em si”.

Dessa forma, o princípio da capacidade contributiva é utilizado na qualidade de signo de capacidade econômica. Constitui o limite de tributação do Estado (BARBOSA, 2007).

O critério temporal da hipótese de incidência tributária, designa, explícita ou implicitamente, “o momento em que se deve reputar consumado (acontecido, realizado) um fato imponible (ATALIBA, 2013, p. 94). Valéria Cristina Pereira Furlan (1998, p. 88), em relação ao critério temporal, afirma que “compete ao legislador municipal estipular a data na qual considerar-se-á nascida a relação jurídico-tributária, que poderá ser bienal, anual, semestral ou trimestral, num determinado dia, ou até mesmo diariamente, consoante seu alvedrio”. Em regra, os municípios definem o dia 1º de janeiro de cada ano como critério temporal do referido imposto.

O critério espacial, busca “investigar o local escolhido pela lei para a materialização do comportamento, ação ou conduta relevante para o imposto de que tratamos” (PEIXOTO, 2002, p. 424). Para Geraldo Ataliba (2013, p. 104), “designa-se por aspecto espacial a indicação de circunstâncias de lugar, contidas explícita ou implicitamente na h.i., relevantes para a configuração do fato imponible”.

O próprio enunciado do inciso I, do art. 156 do texto constitucional, aponta para um dos elementos definidores do aspecto espacial do Imposto Predial e Territorial urbano, ao afirmar que ele incide sobre a propriedade predial e territorial urbana.

Zona urbana é definida, de acordo com o disposto no Código Tributário Nacional, art. 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

O referido dispositivo, em seus parágrafos seguintes, determina os critérios nos quais a lei municipal deve se basear para definir a zona urbana municipal, determina também o critério de utilização para determinar a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para edificações localizadas fora da zona urbana municipal.

A lei municipal, definirá a zona urbana municipal, e, conseqüentemente, a zona rural do município. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por sua vez, incide sobre os imóveis localizados dentro dos limites urbanos dos municípios, pois, o critério constante na Constituição e das normas gerais do Código Tributário nacional – CTN, é critério espacial, ou seja, de localização na zona urbana, mas também incidirá sobre os imóveis que forem destinados à habitação, indústria ou ao comércio, que estiverem localizados fora da zona urbana no município (em zonas urbanizáveis ou de expansão urbana) portanto, que tenham uma destinação urbana, conforme observado no parágrafo segundo do art. 32 do CTN.

O conseqüente (prescritor), da relação jurídica tributária, por sua vez, é composto pelo critério pessoal – que define os sujeitos ativo e passivo – e pelo critério quantitativo, composto pela base de cálculo e alíquota.

No caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) o sujeito ativo é o Município, ente federativo competente para sua instituição, nos termos do art. 156, inciso I, da Constituição:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I – propriedade predial e territorial urbana. (BRASIL, 2008)

Já o sujeito passivo, “é o devedor, convencionalmente chamado de contribuinte”. É aquele que “fica na contingência legal de ter o comportamento objeto da obrigação, em detrimento do próprio patrimônio e em favor do sujeito ativo (...) a pessoa que terá diminuição patrimonial, com a arrecadação do tributo” (ATALIBA, 2013, p. 86). Nos termos do art. 34 do Código Tributário Nacional:

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. (BRASIL, 1966)

O sujeito passivo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), portanto, é o proprietário, aquele que detém o domínio útil ou o possuir do imóvel urbano. A base de cálculo, primeiro elemento do critério quantitativo, nas palavras de Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 319) constitui-se na:

grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária.

Geralda Ataliba (2013, p. 108), ao explicar a base de cálculo, afirma que “ela fornece critério para determinação do *quantum* tributário”. Para Valéria Cristina Pereira Furlan (1998, p. 91), a base de cálculo também pode ser chamada de base normativa ou base tributável, pois “é a perspectiva dimensional do aspecto material da hipótese de incidência tributária”.

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 33, define que a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial urbano (IPTU) é o valor venal do imóvel:

Art. 33. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.
(BRASIL, 1966)

Ricardo Malachias Ciconelo (2002, p. 554) explica a forma pela qual se dá o estabelecimento do valor venal dos imóveis para fins do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) da seguinte forma:

A definição do valor venal dos imóveis normalmente se dá através da edição, por parte dos municípios, da chamada Planta Genérica de Valores, utilizada como padrão para determinar a valorização dos imóveis nas transações realizadas naquele local. Ou seja, os municípios baseados nos negócios realizados e na experiência adquirida em relação ao seu território, presumem que determinado imóvel possa atingir um certo valor em caso de negociação e, assim sendo, admitem este valor como verdadeiro num primeiro momento para fins de lançamento do imposto.

Em relação à alíquota, segundo elemento do critério quantitativo, Paulo de Barros Carvalho afirma que constitui “matéria submetida ao regime de reserva legal, integrando a estrutura da regra-modelos de incidência”, aponta ainda que “congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito passivo ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico” (CARVALHO, 2013, p. 327).

A alíquota em relação aos impostos pode assumir diferentes desenhos, e ela é o único elemento constitutivo da relação jurídica do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que os municípios possuem liberdade para determinarem. Paulo de Barros Carvalho (2103, p. 328, grifos do autor) aponta que ela pode ter um valor monetário fixo ou variável em função de escalas progressivas da base de cálculo, ou uma fração percentual ou não, da base de cálculo, assim:

Aparecendo em forma de fração (b), a alíquota pode ser *proporcional invariável* (p. ex.: 1/25 da base de cálculo, seja qual for o seu valor monetário); *proporcional progressiva* (aumentando a base de cálculo, aumenta a proporção) ou *proporcional regressiva* (aumentando a base, diminui a proporção). Além disso, as alíquotas proporcionais progressivas podem aumentar por degraus ou escalões (caso do nosso IR – pessoa física) ou de maneira contínua e ininterrupta até o limite que a lei indicar.

Conforme se observou, uma das maneiras pelas quais o município pode manipular a alíquota é através da progressividade. A progressividade dos tributos é explicada por Hugo de Brito Machado (2002, p. 247), ao afirmar que “um tributo é progressivo quando a sua alíquota cresce, para um mesmo objeto tributado, em razão do crescimento da respectiva base de cálculo, ou de um outro elemento que eventualmente o legislador pode eleger para esse fim”.

Para Américo Masset Lacombe (2002, p. 36), “a progressividade dos impostos é uma decorrência lógica do princípio da capacidade contributiva”. Ou seja, quanto maior for a capacidade contributiva, maior deve ser a alíquota aplicada. O exemplo mais clássico desse tipo de progressividade é o Imposto de Renda – IR.

Elizabeth Nazar Carraza (2015, p. 120), ao explicar o aumento de alíquota diante da base de cálculo, afirma que:

A progressividade opera como função da materialidade da hipótese de incidência – é dizer, quanto maior a intensidade de sua realização, maior deve ser a variação positiva das alíquotas, baseando-se, portanto, na chamada capacidade contributiva objetiva do contribuinte ou nos fatos-signos presuntivos de riqueza que ocupam o fato gerador dos impostos sujeitos a um regime de progressividade.

A progressividade, portanto, se constitui enquanto um dos principais mecanismos para afastar injustiças tributárias. Por fim, a autora afirma também ser possível a regressividade das alíquotas. Para que haja uma equitativa distribuição dos encargos tributários, “pagará mais imposto aquele que possuir maior capacidade

contributiva; pagará menos imposto aquele que a possuir em menor grau; e não pagará nenhum imposto aquele que não a possuir” (CARRAZZA, 2015, p. 122).

Antes da Emenda Constitucional n. 29/2000²³, o texto do § 1º do art. 156, referindo-se ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), determinava:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre:
I – propriedade predial e territorial urbana; (...) § 1º O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

O texto constitucional, portanto, já admitia a progressividade no tempo, para assegurar a função social da propriedade. A emenda Constitucional nº 29 de 2000, alterou o artigo o art. 156 e definiu os critérios para o cumprimento da função social, em relação à localização do imóvel e em relação ao seu uso, passando a ter o seguinte texto:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre:
I – propriedade predial e territorial urbana; (...) § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, §4º, inciso II, o imposto previsto o inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Assim, além da progressividade em razão do tempo, a alíquota poderá ser diferenciada em razão da localização e do uso dado ao imóvel urbano. O descritor (hipótese tributária) da regra matriz de incidência tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), nos termos do art. 32 e parágrafos, do Código Tributário Nacional (CTN) é composta pelo critério material, ser proprietário, ter o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física; pelo critério espacial, localizado na zona urbana do Município, ou estar localizado nas zonas urbanizáveis ou de expansão urbana e ser destinado à habitação, à indústria ou ao comércio. O critério temporal, definido por lei municipal, em regra é 1º de janeiro de cada ano.

O prescritor (relação jurídica tributária), por sua vez, é composto pelo sujeito ativo, o ente municipal e pelo sujeito passivo, que nos termos do art. 34 do Código

²³ Em que pese não seja essa a compreensão adotada neste estudo, a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 29/2000 é questionada por parte da doutrina, por entender que ela afronta cláusulas pétreas. Aires Fernandino Barreto e Ives Gandra da Silva Martins (2002, p. 83) afirmam, “não pode o constituinte derivado promulgar emenda constitucional autorizativa de novas formas de alíquotas progressivas para o IPTU; é inconstitucional a modalidade de progressividade ‘introduzida’ pela Emenda 29/2000. O Município só pode fixar alíquotas progressivas, em relação ao IPTU, no tempo, na hipótese de inobservância aos requisitos fixados pela Constituição Federal (art. 182, § 4º, II)”.

Tributário nacional (CTN) é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil ou o possuidor a qualquer título. Também compõem o descritor, a base de cálculo, que nos termos do art. 33 do Código Tributário Nacional (CTN), é o valor venal do imóvel. E a alíquota, definida pelo município e constitui o único elemento passível de ser manipulado por este ente federativo, especialmente, em relação à finalidade de se materializar a função social da propriedade urbana.

4.2 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) E A EXTRAFISCALIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE

O Direito possui o caráter de servir de instrumento para que, por meio das condutas humanas e dos comportamentos determinados, objetivos sejam alcançados. Geraldo Ataliba (2013, p. 25) afirma que o caráter instrumental do direito consiste:

nesta qualidade que todos reconhecem à norma jurídica de servir de meio posto à disposição das vontades para obter, mediante comportamentos humanos, o alcance das finalidades desejadas pelos titulares daquelas vontades. Os objetivos que dependem de comportamentos humanos podem ter no direito excelente instrumento de alcance.

Neste contexto de busca pela concretude de determinados comportamentos, é possível identificar estratégias distintas adotadas pelo Estado. Para Norberto Bobbio, apesar de acreditarmos na liberdade, “nossa vida se desenvolve em um mundo de normas (...) estamos envolvidos em uma rede muito espessa de regras de conduta que, desde o nascimento até a morte, dirigem nesta ou naquela direção as nossas ações (BOBBIO, 2001, p. 23).

A atuação do Estado para alcançar seus objetivos eleitos como desejados, pode ser no sentido de reprimir condutas indesejadas ou de promover condutas desejadas. No modelo de Estado Social, adota-se cada vez mais novas técnicas de controle social, diferenciando-o profundamente do modelo de Estado Liberal, Estado contemporâneo, “torna-se cada vez mais frequente o uso de técnicas de enconramento” em substituição às técnicas tradicionais de desencorajamento” (BOBBIO, 2007, p. 13).

Assim, nas sociedades contemporâneas, além do Direito possuir um caráter estrutural, ele assume cada vez mais uma função promocional, em que se aplica normas de indução aos comportamentos socialmente desejados.

4.2.1 Normas Indutoras e a Extrafiscalidade

As funções do Estado são apresentadas por Norberto Bobbio sob duas perspectivas: a dos Estados Liberais e a dos Pós-Liberais, ou *Welfare State*. Nos Estados liberais, de acordo com o autor, prevalece-se a função de tutelar (garantir), enquanto “nas constituições pós-liberais, ao lado da função de tutela ou garantia, aparece, cada vez com maior frequência, a função de *promover*” (BOBBIO, 2007, p.13, grifos do autor).

Dando seguimento à profunda transformação que em todos os lugares deu origem ao *Welfare State*, os órgãos públicos perseguem os novos fins propostos à ação do Estado mediante novas técnicas de controle social distintas daquelas tradicionais. [...] Tomando essa observação como ponto de partida, proponho-me a examinar um dos aspectos mais relevantes – e ainda pouco estudados na própria sede da teoria geral do direito – das novas técnicas de controle social, as quais caracterizam ação do Estado social dos novos tempos e a diferenciam profundamente da ação do Estado liberal clássico: o emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento em acréscimo, ou em substituição, às técnicas tradicionais de desencorajamento (BOBBIO, 2007, p. 23)

Para exemplificar o que se denomina de função promocional do Direito, Bobbio utiliza a constituição Italiana, que possui diversos dispositivos nos quais se faz possível encontrar o verbo promover, por exemplo, o artigo 4º, que dispõe que República promove as condições que tornam efetivo o direito ao trabalho, ou o artigo 9º, em que se promove o desenvolvimento da cultura. O artigo 47, também, favorece o acesso à poupança popular e à propriedade (BOBBIO, 2007, p. 13).

Ao explicar a diferença entre um Estado que visa proteger-reprimir de um Estado promocional, Norberto Bobbio (2007, p. 15) afirma:

Ao primeiro, interessam sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes.

O Estado promocional proposto por Norberto Bobbio, portanto, pode ser compreendido enquanto aquele que “está vinculado à ideia de sanção positiva, ou seja, a função promocional do direito tem como objetivo estimular condutas e atitudes consideradas satisfatórias a toda a sociedade” (VIEIRA; SAULE JUNIOR, 2016, p. 12).

Ao contrário do Estado repressor, que busca impedir que as ações não desejadas aconteçam, tornando-as impossíveis, difíceis e desvantajosas, o Estado promocional utiliza estratégias umbilicalmente opostas, buscando “tornar a ação desejada *necessária, fácil e vantajosa*” (BOBBIO, 2007, p. 15).

Em relação ao desenvolvimento teórico da concepção de normas promocionais, Bruno Soeiro Vieira e Nelson Saule Júnior (2016, p. 9) afirmam que o autor “aprimorou a concepção de Hans Kelsen de que o direito era um mero regulador da força (um instrumento de repressão institucionalizado) e passou a entender o direito também como um meio, um instrumento de promoção social e econômica”.

É no contexto das normas promocionais que objetivam o atingimento de determinados comportamentos socialmente desejados que se enquadram a utilização de tributos, tendo o objetivo de atingir objetivos não exclusivamente arrecadatários, mas sim sociais, políticos ou econômicos. Neste sentido, na sua função extrafiscal se interseccionam com a teoria das normas promocionais proposta por Norberto Bobbio e a utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana.

A fiscalidade e a extrafiscalidade são funções atribuídas aos tributos, ao passo que cada uma visa atingir determinados objetivos. A função fiscal constitui-se na qualidade arrecadatória do tributo. Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 233) afirma sua característica quando a estrutura dos tributos se encontra “voltada ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva”. Já a função extrafiscal do tributo se caracteriza quando a finalidade primeira do mesmo não é arrecadatória, mas visa atingir outros objetivos, sejam estes sociais, políticos ou econômicos.

A respeito dos conceitos de fiscalidade e extrafiscalidade, na seara do direito, Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 233) afirma que eles “são signos usualmente utilizados no discurso da Ciência do Direito para representar valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição”. Dessa forma, depende da forma em que um tributo é empregado para que se faça evidente a sua modalidade.

Não é apenas como instrumento arrecadatário que os tributos são utilizados. Eles também são utilizados enquanto mecanismos de indução ou repressão de

determinados comportamentos, e variam de acordo com as intenções estabelecidas. A esta utilização dos tributos enquanto mecanismos de realização de intencionalidades, deixando de ter finalidades meramente arrecadatórias, é dado o nome de extrafiscalidade.

Esse duplo efeito, de arrecadação e de implementação de políticas sociais, no campo da discussão sobre função extrafiscal, esclarece-se, segundo Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 234), da seguinte forma:

Há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro.

Quando se trata de função extrafiscal dos tributos, para Elizabeth Nazar Carraza (2015, p. 97), agravar ou minorar alíquotas, independe de se aferir a capacidade contributiva das pessoas:

Diante de tributos voltados às finalidades extrafiscais (ordinatórios), a capacidade contributiva deixa de ser a medida mais adequada, haja vista que o que se procura não é atingir o substrato econômico dos contribuintes, mas conduzi-los de uma forma preferida pelo Estado, voltada à realização de uma determinada finalidade.

Da mesma forma, as ponderações feitas por Juliana Werneck de Camargo (2008, p. 112) apontam para duas correntes de entendimento acerca da relação entre capacidade contributiva e função extrafiscal, “uma em que a extrafiscalidade é tida como ‘exceção’ ao princípio da capacidade contributiva, e outra cujo entendimento é que esta também deve ser observada na tributação extrafiscal”.

Assim sendo, quando se trata de função fiscal,

o princípio da capacidade contributiva é princípio informador da instituição do imposto com fins arrecadatórios, limitador do poder de tributar com o fito de dar tratamento isonômico aos contribuintes, no momento de impor a exação para abastecimento dos cofres públicos (CAMARGO, 2008, p. 113).

No caso da função extrafiscal, a autora conclui, apontando que “o princípio da capacidade contributiva cede espaço, quando se trata de tributação extrafiscal, em razão dos objetivos de interesse econômico-social ou cultural que são

perseguidos pelo nosso ordenamento jurídico com a instituição do tributo (CAMARGO, 2008, p. 113).

Dessa forma, quando o objetivo do tributo não for a retirada de certa parcela de dinheiro do sujeito tributado para o custeio de despesas públicas, mas de fazer com que o contribuinte, seja ele pessoa física ou jurídica, adote determinado comportamento tido como desejável, “o princípio da capacidade contributiva não pode imperar, sob pena de não se obter o efeito desejado pela via extrafiscal do imposto” (CAMARGO, 2008, p. 116).

4.2.2 Extrafiscalidade no Estatuto da Cidade

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) possui caráter fiscal, atuando enquanto instrumento de arrecadação de ativos aos cofres públicos municipais. Entretanto, ele também possui uma aplicação extrafiscal, ou seja, é utilizado na qualidade de instrumento para que se induza determinados comportamentos alheios aos objetivos arrecadatários.

O texto constitucional garante o direito de propriedade, porém o vincula ao cumprimento da sua função social, conforme os termos do art. 5º, incisos XXII e XXIII²⁴. Faz-se possível, portanto, argumentar que a função social da propriedade foi eleita pela sociedade brasileira e inserida no texto constitucional enquanto um objetivo a ser alcançado, materializado.

A propriedade encontra-se no rol de direitos e garantias fundamentais, constituindo-se enquanto um dos princípios informadores da ordem econômica – art. 170, inciso III. Aparece, também, na qualidade de objetivo do desenvolvimento urbano, inserida na ideia de função social da cidade, nos termos do art. 182²⁵.

O Estatuto da Cidade regulamenta os dispositivos constitucionais que visam o cumprimento da função social da propriedade urbana previstos no art. 182, autorizando que se recorra aos três institutos de modo inter-relacionado e

²⁴ 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.

²⁵ 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.

interdependente. O art. 7º do estatuto aponta de forma expressa que, em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º, que dispõe sobre as obrigações de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente o solo urbano, o município deve proceder à fase de aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, mediante majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

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

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo (BRASIL, 2001).

A tributação prevista nestas situações expõe claramente seu caráter extrafiscal, pois se destina a interferir no processo de desenvolvimento urbano, ou seja, realizar objetivos urbanísticos e não arrecadatários. Objetiva-se o cumprimento da função social da propriedade urbana, considerado o núcleo jurídico do conceito de direito à cidade.

No quadro geral, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) é o instrumento utilizado para se fazer cumprir a função social da propriedade urbana, impondo ao proprietário o uso adequado do solo urbano. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo pode ser observado como mecanismo de coerção legal para aquele que mantém a propriedade urbana sem uma destinação adequada, ou seja, em desconformidade com os preceitos constitucionais e legais que determinam a sua função social.

É possível observar a possibilidade de progressividade do tributo com objetivos extrafiscais também em outras modalidades. Nas palavras de Elizabeth Nazar Carraza (2015, p. 193): “a alíquota do IPTU poderá variar de acordo com o índice de aproveitamento do terreno, com o tipo de construção, com a sua localização e assim avante”, isto porque a utilização da progressividade extrafiscal

do IPTU, nessas outras modalidades, objetiva, também, a realização da função social da propriedade, pois “tem-se que a progressividade de natureza extrafiscal, que decorre do princípio da função social da propriedade, não se limita, como querem alguns, à que alude o art. 182, § 4º, da CF”, acrescentando que:

Diversamente ao caráter sancionatório defendido no passado, esta progressividade possui uma acentuada função ordinatória, voltada à condução do comportamento dos contribuintes do IPTU de acordo com o planejamento urbano positivado no plano diretor do Município – condição *sine qua non* para a sua utilização (CARRAZA, 2015, p. 14).

Apesar de existirem diversas modalidades de progressividade que objetivem o cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme visto acima, ao foco deste estudo é a progressividade no tempo, justamente aquela prevista no art. 182, § 4º da Constituição citado pela autora.

Juliana Werneck de Camargo (2008, p. 137) analisa o objetivo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo enquanto instrumento de “coação para que o agente realizador do fato imponible utilize a sua propriedade consoante com a função social designada no plano diretor”.

Elizabeth Nazar Carraza (2015, p. 195) afirma que o ato coercitivo da progressividade no tempo não decorre

da incidência do IPTU sobre um ato ilícito. O IPTU, mesmo nesse caso, incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária de um imóvel urbano. A coerção advém, sim, do uso que a pessoa faz de sua propriedade urbana, em desconformidade com as diretrizes urbanísticas do plano diretor – não há descumprimento de uma regra jurídica de observância obrigatória, mas de uma desconformidade com parâmetros gerais de urbanização previstos para uma determinada região urbana.

A tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, abordado neste estudo, legitima-se com o mau uso da propriedade urbana e o descumprimento das obrigações impostas pelo município por meio do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)²⁶.

²⁶ A necessidade de dupla legislação municipal, ou seja, de existência do Plano Diretor, bem como de legislação específica que imponha o dever do proprietário parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, e o descumprimento dessa obrigação por parte do proprietário para que o IPTU progressivo no tempo seja válido, foi objeto da Ação Anulatória de Débito Fiscal cumulada com Repetição de Indébito, que ensejou a seguinte decisão em sede de Apelação: Ação anulatória de débito fiscal c.c. repetição de indébito. **IPTU progressivo no tempo art. 182, § 4º, da CF, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) inexistência de plano diretor municipal e de lei específica impondo o aproveitamento do solo não edificado.** Decisão não conflitante com aquela proferida

Da mesma forma que ocorre para que se aplique o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), é necessário haver uma legislação municipal para a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo. Para a regulamentação dos instrumentos citados, é necessária uma movimentação legislativa municipal para regulamentá-los e efetivá-los, para além do plano diretor.

Para além das discussões acerca da sua potencialidade enquanto instrumento de ordenação do desenvolvimento da cidade, é necessário que se observe se os instrumentos veem sendo regulamentados, e, em última instância, se são aplicados.

É neste aspecto que pesquisas em relação à instrumentalização, tanto do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), quanto do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, mostram-se importantes, pois objetivam levantar a questão da potencialidade dos instrumentos enquanto ordenadores do desenvolvimento urbano, e tecem análises críticas a respeito da sua efetividade.

Assim, importante e significativa fonte de dados a respeito dos dois instrumentos estudados, principalmente por possuir um espectro nacional, a pesquisa desenvolvida no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, coordenada por Rosane Denaldi, intitulada “Parcelamento, Edificação ou

pelo STF. Mantém-se o acórdão reapreciado. (TJ-SP - APL: 91871829820088260000 SP 9187182-98.2008.8.26.0000, Relator: Beatriz Braga, Data de Julgamento: 11/04/2013, 18ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/04/2013). No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça de São, ao declarar em sede Apelação a inconstitucionalidade do IPTU progressivo no tempo se não respeitados os critérios estabelecidos no §4º, do art. 18 da Constituição Federal: **TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA -IPTU. PROGRESSIVIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. Aflige-se de inconstitucionalidade a cobrança do lptu progressivo no tempo pela Municipalidade de Presidente Prudente, tendo em vista a não observância dos requisitos exigidos pelos arts. 182, § 4º da Constituição federal, e 5º do Estatuto da Cidade** (Incidente de Inconstitucionalidade 0032743-83.2011 -Rel. Des. JOSÉ REYNALDO -eg. Órgão Especial do TJSP). - Prevê o Código Tributário prudentino que sobre os valores indevidamente recolhidos deve incidir correção monetária adotando-se os critérios indexatórios da Unidade Fiscal do Município -UFM, e juros de mora de 1% ao mês (arg. art. 5º). Cabe a observância do verbete nº 188 da Súmula do colendo Superior Tribunal de Justiça: "Os juros moratórios, na repetição do indébito tributário, são devidos a partir do trânsito em julgado da sentença." Acolhimento da remessa obrigatória, tida por interposta, e parcial provimento da apelação do Município local. (TJ-SP - APL: 91331440520098260000 SP 9133144-05.2009.8.26.0000, Relator: Ricardo Dip, Data de Julgamento: 08/04/2014, 1ª Câmara Extraordinária de Direito Público, Data de Publicação: 16/04/2014, grifos nossos).

Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação”, publicada no âmbito da série Pensando o Direito, nº 56 (DENALDI, 2015).

Conforme determinando em lei, o PEUC cronologicamente deve ser aplicado antes do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo. Em função da vinculação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), conclui-se que, para sua aplicação, é necessário a regulamentação e aplicação anterior do PEUC.

Entretanto, de acordo com os dados levantados por Rosane Denaldi (2015, p. 39), de um universo de 110 municípios com mais de 100 mil habitantes, apenas 25 regulamentaram o PEUC de forma que possibilitasse sua aplicação. Desses 25 municípios, ainda, 8 aplicavam ou já aplicaram o PEUC em algum período. Situação mais preocupante ainda é a do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, cuja “aplicação foi identificada apenas nos casos de Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP)” (DENALDI, 2015, p. 30).

Como a pesquisa que resultou nesses dados foi realizada durante o ano de 2014, as autoras não puderam apurar a forma de aplicação o PEUC e o IPTU no tempo no Município de São Paulo, que apenas aplicou o instrumento no ano de 2015. O que nos leva a um universo de apenas três municípios brasileiros, que aplicaram em algum momento o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo.

A partir do estudo de Rosane Denaldi (2015, p. 73), conclui-se que a inaplicabilidade desses instrumentos “relaciona-se com a dificuldade do estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira e com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano”. No mesmo sentido, João Sette Whitaker Ferreira (2009, p. 26) afirma que a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destacando-se o PEUC e o IPTU no tempo, depende “da clara intenção de enfrentar os privilégios das classes dominantes, de um novo modo de olhar a cidade combinando/integrando as dinâmicas públicas e privadas, e, utilizando o Plano Diretor de fato, como instrumento de planejamento”. Para ele, existe um longo caminho a ser percorrido, e trilhar este caminho “depende de um processo paulatino de consolidação de uma cultura política que veja o Estado como legítimo controlador da função social das propriedades urbanas e indutor do crescimento das cidades segundo o interesse público” (FERREIRA, 2009, p. 26).

Na trilha deste caminho para transformar tanto o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), quanto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, em instrumentos efetivos de ordenação do espaço urbano, o Município de Londrina, por meio do Projeto de Lei nº 90 de 20 de setembro de 2016, que está em tramitação na Câmara Municipal, busca a regulamentação dos instrumentos previstos no texto constitucional e no Estatuto da Cidade.

5 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PECU) E O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO TEMPO EM LONDRINA

O Plano Diretor Participativo de Londrina foi aprovado em 2008, e diversas legislações complementares foram aprovadas ao longo do tempo. Porém, a legislação municipal para regulamentar a implementação e aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial (IPTU) no tempo ainda não foi aprovada.

Existe em trâmite no Município de Londrina, o Projeto de nº 90 de 2016 que tem por objetivo regulamentar a aplicação desses dois instrumentos, e da Desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública. Portanto, se analisará o panorama atual da legislação urbanística municipal de Londrina, partindo da elaboração do Plano Diretor Participativo de 2008, e as demais legislações que o complementam.

Por fim, serão apontados os principais desafios para que os instrumentos alcancem seu objetivo final: a funcionalização da propriedade urbana. Dessa forma, pretende-se demonstrar que, apesar da elaboração do projeto de lei ser um avanço no sentido de tornar real os meios de exigir que os proprietários cumpram a função social da propriedade urbana, ainda é necessário que Projeto de Lei nº 90 de 2016, primeiro seja aprovado efetivamente e segundo, que ele seja aperfeiçoado para que ele realmente atinja seu objetivo.

5.1 PANORAMA ATUAL DA REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL

O Município de Londrina, localizado no norte do Paraná, possui um complexo conjunto de normas urbanísticas. Sua criação oficial se deu no ano de 1934. Entretanto, Londrina se caracteriza pelas atividades de planejamento urbano desde a década de 1950, conforme relata João Batista Bortolotti (2007, p. 94). Em 7 de dezembro de 1951, foi aprovada a Lei nº 133, que dispôs sobre os loteamentos, arruamentos, zoneamentos e outras providências. Ainda que não seja possível comparar com os atuais planos diretores, o então prefeito municipal, Hugo Cabral, contratou a equipe do engenheiro Prestes Mai, ex-prefeito de São Paulo, para “planejar e ordenar a ocupação e a expansão urbana” (BORTOLOTTI, 2007, p. 94).

A partir da década de 1960, Londrina opta por superar o crescimento baseado em improvisos, investindo na ideia de planejamento. Assim,

a primeira etapa da elaboração do Plano Diretor foi concluída em setembro de 1966, dando-se ao documento o nome de “LONDRINA SITUAÇÃO 66”, no qual se vislumbravam os principais problemas da sociedade da época, devido ao crescimento urbano da cidade, oriundo principalmente da mão-de-obra rural que se deslocava para os centros urbanos (BORTOLOTTI, 2007, p. 111).

Em seguida, no ano de 1967 o município contratou a empresa ASPLAN – Assessoria e Planejamento, sediada em São Paulo/SP, que entregou seu projeto em 1968. Neste mesmo ano, foi aprovada a lei nº 1.444, que instituiu o “Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano de Londrina”.

Note-se que, já naquela época, alguns setores da sociedade eram opostos a um sistema legal que regulasse o uso da propriedade imobiliária urbana, pois, “como na maioria dos casos, o plano diretor de Londrina também teve suas dificuldades de aprovação. De toda a legislação que institucionalizaria o plano, somente a lei de zoneamento foi aprovada pela Câmara” (BORTOLOTTI, 2007, p. 115).

Posteriormente, por meio da Lei nº 7.482, foi aprovado o novo plano diretor do Município de Londrina. No entanto, a principal lei que trouxe as diretrizes gerais da política urbana, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida por Estatuto da Cidade, foi aprovada apenas em 2001. Este estudo opta por recortar a análise da legislação urbanística do município a partir do plano diretor de 2008, aprovado após a promulgação do Estatuto da Cidade.

Em atendimento ao disposto no parágrafo terceiro, do art. 40 do Estatuto da Cidade, que dispõe que a lei instituidora do plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos, em 2008, o Município de Londrina aprova a primeira revisão do seu plano diretor.

O processo de elaboração do plano foi longo, marcado por uma série de encontros, fóruns e audiências públicas²⁷. Destaca-se que a primeira audiência pública do processo de revisão ocorreu em 04 de julho de 2005, sendo que o plano propriamente dito seria aprovado apenas em 2008.

²⁷ Em respeito ao disposto no parágrafo 4º, incisos II e III, do art. 40, do Estatuto da Cidade, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL, sistematizou e divulgou todo o conteúdo produzido no processo de revisão do plano diretor de 1998. Disponível em: <http://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-participativo-2008.html>

O Capítulo I, da Lei 10.637 de 2008, destina-se à definição da função social da propriedade no município de Londrina. O art. 77 define os critérios que a propriedade deve atender para que seja considerada cumprida a sua função social:

Art. 77. Para cumprir sua função social, a propriedade deve atender aos critérios de ocupação e uso do solo, às diretrizes de desenvolvimento do Município, nos planos territorial e social, e a outras exigências em lei, mediante:

- I. Aproveitamento socialmente justo e racional do solo;
- II. Utilização em intensidade compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos;
- III. Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, paisagístico, artístico e arquitetônico;
- IV. Utilização compatível com a segurança e a saúde dos usuários e dos vizinhos;
- V. Plena adequação aos fins a que se destina, sobretudo, em se tratando de propriedade pública;
- VI. Cumprimento das obrigações tributárias e trabalhistas;
- VII. Utilização compatível com as funções sociais da cidade, no caso de propriedade urbana; e
- VIII. Realização das obras de desenvolvimento do município, no plano territorial e social, priorizadas neste plano, independentemente das mudanças de governo.

Parágrafo único. As funções sociais da cidade são aquelas indispensáveis ao bem-estar de seus habitantes, incluindo a moradia, a infra-estrutura urbana, a educação, a saúde, o lazer, a segurança, a circulação, a comunicação, a produção e comercialização de bens, a preservação e recuperação dos recursos naturais ou criados.

Apesar da lei que instituiu o Plano Diretor Participativo ter sido aprovada em 2008, toda a elaboração e a aprovação das legislações complementares não foram finalizadas junto com o plano. Pelo contrário, estenderam-se ao longo dos anos. Em 30 de janeiro de 2010, ocorreu a I Conferência para a aprovação das Minutas de Leis Complementares do Plano Diretor – Lei de Preservação do Patrimônio Histórico Cultural, que resultou na aprovação da Lei nº 11.188 de 2011. Nos dias 9 e 10 de abril de 2010, ocorreu a II Conferência para aprovação das Minutas de Leis Complementares do Plano Diretor – Código de Posturas, que resultou na aprovação da Lei nº 11.468 de 2011.

Nos dias 17 e 18 de abril, aconteceu a III Conferência para Aprovação das Minutas de Leis Complementares do Plano Diretor – Código Ambiental e Lei do Perímetro Urbano, que resultaram na aprovação das Leis nº 11.41 em 2012 e Lei nº

11.661 também de 2012. A IV Conferência para aprovação das Minutas de Leis Complementares do Plano Diretor – Código de Obras, ocorreu entre os dias 07 e 09 de maio de 2010, resultando na aprovação da Lei nº 11.381 em 2011.

A V Conferência para Aprovação das Minutas de Leis Complementares do Plano Diretor – Lei do Sistema Viário e Lei do Parcelamento do Solo, aconteceu entre os dias 25 e 27 de junho de 2010. A aprovação da Lei nº 12.237, porém, deu-se apenas no ano de 2015, que disciplinou o sistema viário básico do município, e na Lei nº 11.672 em 2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos. A VI Conferência para Aprovação das Minutas de Leis Complementares do Plano Diretor – Lei de Uso e Ocupação do Solo, ocorreu nos dias 16 e 17 de julho de 2010, resultando na aprovação da Lei nº 12.236 também em 2015. É possível observar, assim, que as legislações não foram construídas e desenvolvidas de forma sistemática. Enquanto o plano é de 2008, muitas das legislações complementares a ele foram aprovadas apenas em 2015, cerca de sete anos depois.

Em relação alguns instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como por exemplo a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a legislação municipal também só foi aprovada em 2015. O Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a Desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, porém, sequer foram aprovados.

Em relação a estes três instrumentos, existe em tramitação na Câmara dos Vereadores, o Projeto de Lei nº 90, de 2016, que tem por objetivo a sua regulamentação em nível municipal. Mesmo quase dez anos após a aprovação do Plano Diretor Participativo de 2008, o Município de Londrina possui uma legislação urbanística complexa, e também, incompleta, pois alguns dos instrumentos jurídico-urbanísticos mais importantes para a efetivação da função social da propriedade ainda não foram regulamentados.

O primeiro desafio a ser superado no Município de Londrina: a efetiva aprovação da lei específica municipal que possibilite que o município se utilize do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a Desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública, instrumentos essenciais para a efetivação da função social da propriedade urbana.

O Projeto de Lei nº 90 de 2016 tem como objetivo instituir no Município de Londrina os instrumentos para que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova o seu adequado aproveitamento. O art. 4º do referido projeto estabelece as áreas para aplicação do Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios (PEUC):

Art. 4º São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, na conformidade do que dispõe o art. 182 da Constituição federal, os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade e o art. 126 da Lei Municipal nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, constantes dos Anexos I e II desta Lei.

O parágrafo único prevê situações nas quais não haverá incidência do instrumento, e nos artigos seguintes, o projeto estabelece as condições e prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente. O art. 13 do Projeto de Lei nº 90 de 2016 estabelece a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo:

Art. 13. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos nos artigos 8º, 10 e 12, desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas de previstas de conclusão dos empreendimentos de grande porte, o Município procederá a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial urbana progressivo no tempo, mediante a majoração anual e consecutiva da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos, até o limite máximo de 15% (quinze por cento).

Além da previsão relativa ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, o projeto de lei também regulamenta a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, no art. 14:

Art. 14 Decorridos 5 (cinco) anos da cobrança do IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido as obrigações e os prazos estabelecidos nos artigos 8º, 10 e 12, o Município de Londrina poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

O referido projeto, em trâmite no Município de Londrina, se constitui enquanto um significativo avanço, pois objetiva a superação do primeiro obstáculo à aplicação desses instrumentos que objetivam a materializar a função social da propriedade urbana, superar a ausência da legislação específica.

5.2 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) E IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO TEMPO

A ausência de lei específica que regule a utilização dos instrumentos à nível municipal é o primeiro desafio a ser superado. Assim sendo, aprovar o projeto de lei que aborda o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), significa colocar o Londrina entre os poucos municípios brasileiros a possuir uma lei específica para a intervenção do Poder Público municipal na efetivação da função social da propriedade urbana e o direito à cidade.

Apenas a regulamentação da lei não é suficiente. É necessário que, a legislação, seja elaborada de forma viável a atingir o seu objetivo: a efetivação da função social da propriedade urbana e o seu uso socialmente adequado.

5.2.1 Identificação dos Vazios Urbanos em Londrina e o necessário combate à especulação imobiliária

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 em 2001, foi consolidado no ordenamento jurídico brasileiro uma nova forma de compreender a propriedade urbana. Mário Reali e Sérgio Alli (2010, p. 44) afirmam: “a premissa fundamental do estatuto da Cidade é não permitir a criação de vazios urbanos, que historicamente foram objetos de especulação do capital imobiliário e meios de apropriação privada da valorização resultante dos investimentos públicos”.

Se as premissas fundamentais do Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, da ordenação do espaço urbano, sob a responsabilidade principal dos Municípios, é o combate à especulação imobiliária e às formas de apropriação privada da valorização resultantes dos investimentos públicos, expressamente previstos na alínea e), do inciso VI e inciso XI, ambos do art. 2028, faz-se necessário uma compreensão mais profunda a respeito desses processos, pois estão intimamente

²⁸ Art. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes: (...)VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; (...) XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

ligados com a área na qual tanto o PEUC, quanto o IPTU progressivo no tempo, devem ser aplicados.

A especulação imobiliária e a apropriação privada de investimento públicos são processos inter-relacionados. Isto se faz evidente pelo fato de que a primeira é uma forma de alcançar a segunda, ou seja, especula-se para se apropriar de forma privada das valorizações imobiliárias resultantes de investimentos públicos.

Para compreender o processo de especulação imobiliária, Cândido Malta Campos Filho (2001, p. 20) parte inicialmente da forma pela qual o preço do espaço urbano se constitui. Assim:

Dependendo, básica, mas não exclusivamente, do valor da terra urbana, das vantagens locacionais referidas, a implantação de infra-estrutura nas proximidades ou na frente de uma área, a sua existência ou não passam ser de enorme interesse para o seu proprietário. Assim, deixar de vender uma área, no aguardo de uma infra-estrutura que será produzida publicamente, pode passar a ser norma de comportamento entre os proprietários de terra e imóveis em geral, no interior do espaço urbano ou na periferia rural imediata, na expectativa de crescimento da cidade que lhe é próxima.

A especulação imobiliária é a conduta adotada por determinados proprietários ao não colocarem seus imóveis no mercado, na espera de que, em algum momento, a área venha a ser beneficiada com alguma obra pública, realizada por meio de investimentos públicos que, direta ou indiretamente, valorize o seu imóvel.

Na medida em que a valorização do imóvel ocorre, em função do investimento público, finaliza-se o processo de apropriação privada dos investimentos públicos. Cândido Malta Campos Filho (2001, p.48) sintetiza o processo da seguinte forma:

A especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano.

José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 51, grifos do autor) explica que o proprietário de um imóvel urbano tem o direito de não usar o imóvel, ou ainda de não seguir as sugestões de uso, no entanto, aponta que “o que é prejudicial à ordem urbanística é o não-uso do imóvel ou seu uso inadequado *objetivando o proprietário retê-lo para fins especulativos*”.

A manutenção de espaços urbanos a espera desses investimentos públicos resulta em outro processo que impacta de forma significativa o modo pelo qual o espaço urbano se desenvolve: a criação dos vazios urbanos. João Carlos Batista Morimitsu (2012, p. 49) aponta essa correlação entre especulação imobiliária e vazios urbanos ao apontar que “os vazios urbanos são produzidos pela possibilidade da especulação e esta utiliza os vazios urbanos para consolidar sua existência”. Para ele, o crescimento da cidade que permite os vazios urbanos automaticamente propõe a especulação.

Os vazios urbanos são definidos por Marcelo Lopes de Souza (2010, p. 264), eles são as “terras urbanas ociosas, normalmente mantidas desocupadas como reserva de valor”, ou seja, objetivando a especulação imobiliária. Em que pese a definição apontada pelo autor ser clara e precisa, a discussão a respeito da definição do conceito de vazios urbanos é mais complexa.

Ao discutir o conceito de vazios urbanos, Aguinaldo da Silva Nascimento (2016, p. 2) ressalva que existe uma variedade muito grande de noções e metodologias adotadas para a identificação do que são os vazios urbanos. Isto se explica, segundo ele, “em função da falta de preocupação e/ou por não se constituir como objetivo principais o seu entendimento a partir de critérios exigentes de conceituação”.

Apesar da difícil conceituação, os impactos causados pelos vazios urbanos e especulação imobiliárias são mais facilmente percebidos. Assim, conforme Debora Sotto (2015, p. 96):

A retenção de terrenos e prédios vazios, à espera de melhores oportunidades de mercado, sobretudo em áreas da cidade bem providas de infraestrutura e serviços, é uma prática comercial extremamente comum nas cidades brasileiras e que, no entanto, atenta contra a função social da propriedade, pois contribui para a formação de graves desequilíbrios – econômicos, sociais e ambientais – os quais favorecem os especuladores imobiliários em claro detrimento da população mais pobre, que acaba ocupando as áreas periféricas, mais baratas justamente porque desprovidas de serviços e infraestrutura fomentando a expansão urbana desordenada e a degradação ambiental.

Além dos problemas apontados pela autora, Artur José Pires Veiga, Daniela Andrade Monteiro Veiga e Jana Maruska Buuda da Matta (2011, p. 16) afirmam que a manutenção de terras ociosas e de vazios urbanos, além de encarecerem, dificultam a implantação de serviços públicos, a pavimentação, a implementação das

redes de água e esgoto e energia elétrica, assim, o resultado deste processo é que “as pessoas de menor poder aquisitivo são obrigadas a se deslocar para as áreas periféricas de menor valor, contribuindo assim para segregação sócio-espacial”.

A mesma avaliação é feita por Ana Maria Furbino Bretas Barros, Celso Santos Carvalho e Daniel Todtmann Montandon (2010, p. 97), ao analisarem os impactos negativos dos vazios urbanos e da especulação imobiliária no desenvolvimento urbano:

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

Agnaldo da Silva Nascimento (2014, p. 45) explica que o conceito de vazio urbano contém em si uma aparente contradição. Isto porque a área urbana pode ser vista vazia de construção, mas não vazia de utilização, assim, “seu não uso é apenas aparente, uma vez que o vazio urbano, muitas vezes, está relacionado a um tipo de uso do solo, aquele uso especulativo, cujo propósito é auferir a maior renda possível da terra urbana”.

Neste contexto, mostra-se relevante a compreensão do que são os vazios urbanos, apesar da difícil tarefa de conceituação. Diante do desafio, alguns estudos se lançaram ao estudo do processo do desenvolvimento urbano na cidade de Londrina, com o objetivo de identificar e materializar a dimensão dos vazios urbanos na cidade.

Amarildo Souza de Paula, Omar Neto Fernandes de Barros, Rigoberto Lázaro Preto Cainzos e Ricardo Ralichi (2013, p. 4) analisam o processo de identificação de vazios urbanos na cidade e afirmam que, na década de 1980, “as áreas consideradas vazios urbanos na cidade de Londrina chegavam a 50.000 unidades de lotes (circunscritos no perímetro urbano), suficiente para comportar, no mínimo, duas cidades de 120.000 habitantes”.

Ao analisar o desenvolvimento físico-territorial da cidade, Agnaldo da Silva Nascimento (2016, p. 3) propõe que os vazios urbanos pensados a partir de uma perspectiva histórica. Segundo ele:

Se considera como vazios urbanos as áreas particulares que não possuem edificações e estão localizadas dentro do perímetro urbano,

loteadas ou não, e que não cumprem a função social da terra, conforme descrito no estatuto das Cidades. Também são consideradas vazios urbanos aquelas áreas públicas não edificadas, localizadas dentro do perímetro urbano.

A partir dessa definição, o autor apresenta dois mapas da cidade, nos quais são identificados os vazios urbanos do município em anos diferentes, o primeiro de 2006 e o segundo de 2011. Assim, afirma que “é de suma importância salientar que, nos dois exemplos representados nos mapas que se faz referência como vazios em Londrina, essa classificação abarca os lotes não construídos, áreas não loteadas e vazios urbanos” (NASCIMENTO, 2016, p. 10).

O mapa abaixo demonstra a localização dos vazios urbanos em Londrina no ano de 2006:



Figura 2: NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. A espacialização dos vazios urbanos em Londrina (PR). **Confins Revista franco-brasileira de geografia.** nº 28, 2016, p. 10.

As análises dos processos de desenvolvimento e de expansão urbanas permitem a avaliação do desenvolvimento do espaço urbano e suas principais tendências. Assim, possibilita-se que os instrumentos urbanísticos previstos no texto constitucional e em legislações posteriores tenham fundamentos concretos para sua aplicação.

Com base nos estudos, principalmente da geografia urbana, por meio de pesquisas de georreferenciamento²⁹, demonstradas acima, é que se pode verificar se as legislações municipais, em especial a londrinense, a respeito do Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, serão aplicadas nas áreas em que existem vazios urbanos. Afinal, o objetivo principal desses instrumentos é combater a especulação imobiliária e, conseqüentemente, os vazios urbanos.

Sobre os dados relativos aos vazios urbanos da cidade de Londrina, em 2006 foi realizado um levantamento para a revisão e atualização do Plano Diretor Participativo. De acordo com Elisabeth Aparecida Alves e Ideni Terezinha Antonello (2009, p. 2), foi identificado que, em Londrina, “cerca de 30% de sua área urbana são constituídas pelos chamados ‘vazios urbanos’, sendo que, deste total, “metade constitui-se em grandes vazios, isto é, em áreas ainda não parceladas dentro do perímetro urbano; e a outra parte constitui-se de lotes urbanos com tamanhos diferenciados, mas de maneira geral em torno de 250m² a 500m² e dispersos em toda a cidade”.

Embora os vazios urbanos estejam presentes em todas as áreas da cidade, é possível verificar, a partir do mapa apresentado (Figura nº 2), que os lotes em verde claro e em verde escuro localizam-se de forma mais expressiva na periferia da

²⁹ Cassiano Garcia Roque *et. al* (2006, 87) explicam o surgimento e o conceito de georreferenciamento a partir da sua aplicação na área rural, levando em conta também sua aplicação na área urbana. Afirmam: “embora hoje a localização espacial seja uma tarefa relativamente simples para o usuário de posicionamento por satélite, ela foi um dos primeiros problemas científicos que o ser humano procurou solucionar, Conquistar novas fronteiras, com deslocamento seguro exigia o domínio sobre a arte de navegar, saber ir e voltar de um local, com conhecimento de seu posicionamento, durante todo o trajeto, tanto na terra como no mar ou no ar. Nesse contexto entre em cena o GPS, que é na atualidade o instrumento mais eficiente para a coleta de informações especializadas pontuais, lineares e poligonais. É a tarefa conhecida como georreferenciamento. O georreferenciamento é uma técnica aprimorada de descrição dos imóveis rurais, que contribui para o controle tanto de cadastro dos imóveis rurais como dos direitos reais a eles relativos. O objetivo do georreferenciamento de imóveis rurais é a localização específica de um bem individualizado dentro do globo terrestre. Georreferenciar os pés de eucalipto de um reflorestamento, significa obter as coordenadas geográficas de cada uma das árvores; georreferenciar um curso de água, consiste em percorrê-lo coletando toda a rota; georreferenciar uma área, consiste em delinear seus limites formando um polígono”.

cidade. Isto se deve, segundo Elisabeth Aparecida Alves e Ideni Terezinha Antonello (2009, p. 10), ao fato de que os vazios urbanos em Londrina são frutos da lógica de produção e riquezas. Dessa forma, “a terra como mercadoria, mesmo não estando sendo utilizada produz valor, ou seja, tem preço, que pode ou não ser comercializada, dependendo claro do momento mais propício para o empreendedor”.

Agnaldo da Silva Nascimento (2016, p. 10), apresenta um novo mapa sobre o quadro da distribuição dos espaços vazios em Londrina no ano de 2011 e afirma que:

Embora a maior parte dos vazios e aqueles de maiores dimensões encontrem-se nas extremidades norte e sul do perímetro urbano, há uma faixa central no sentido Nordeste e Oeste, representativa na qual ocorre o processo de conturbação de Londrina com as cidades de Cambé e Ibiporã.

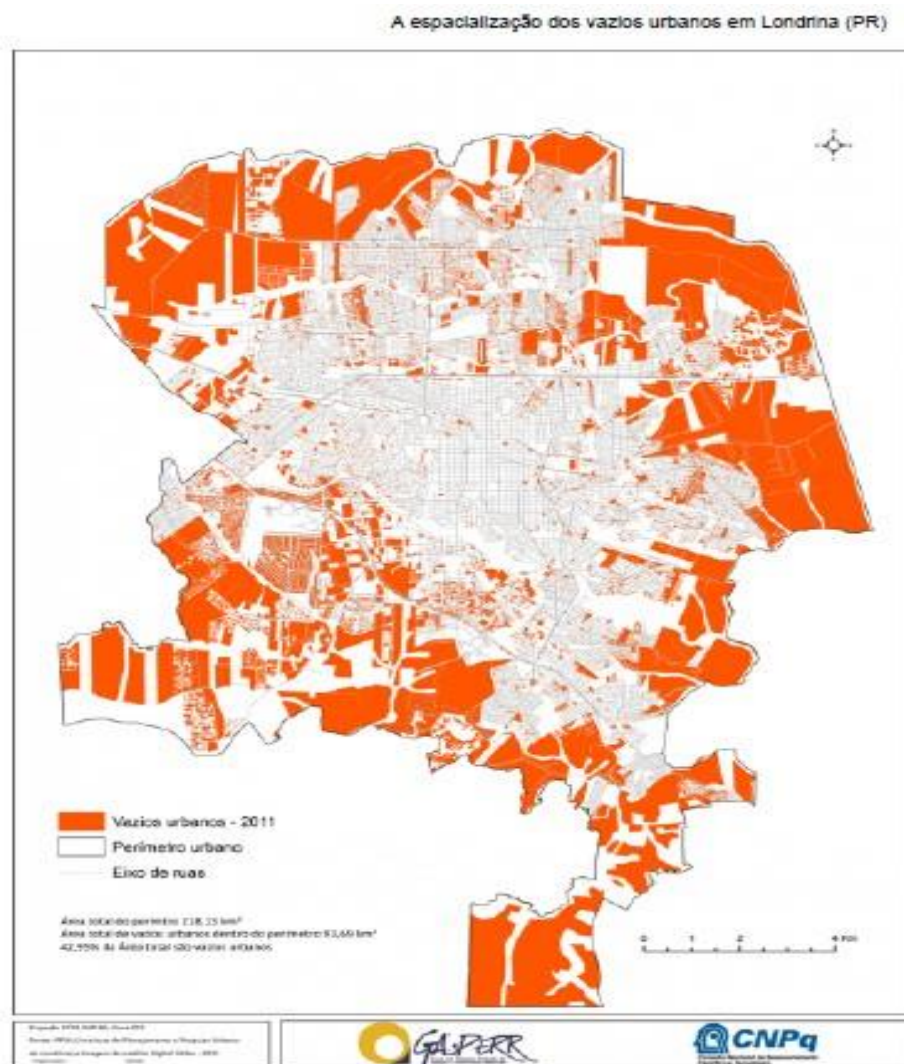


Figura 3: NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. A espacialização dos vazios urbanos em Londrina (PR). *Confins Revista franco-brasileira de geografia*. nº 28, 2016, p.12.

Analisando os mapas apresentados e os dados obtidos, o autor chega a duas conclusões importantes em relação a existência de vazios urbanos em Londrina: a primeira é a de que, dos 218,1 km² de área total dentro do Município de Londrina, em 2011, 93,69 km² são de vazios urbanos, ou seja, cerca de 42,95% do território da cidade enquadram-se no conceito de vazios urbanos; a segunda, ao comparar os gráficos de 2006 e 2011, é que a “variação histórica em percentual dos vazios urbanos possibilita verificar a distinção da espacialização dos percentuais dos vazios urbanos de 2006 para 2011, este fato dimensiona constatar o crescimento da presença desses elementos na malha urbana, ou seja, de 2006 para 2011, os vazios urbanos na cidade cresceram, cerca de 12,95% (NASCIMENTO, 2016).

Sendo assim, nota-se que o Município de Londrina possui significativas áreas que se mantêm vazias urbanamente. Estas áreas possibilitam que a especulação imobiliária ocorra no município, dificultando o cumprimento da função social do espaço urbano e do direito à cidade.

5.2.2 Áreas prioritárias de Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) conforme o Projeto de Lei nº 90/2016

Em relação ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Plano Diretor Participativo de Londrina de 2008, em seu art. 125 dispõe:

Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana: (...) II. Instrumentos Jurídicos Urbanísticos: a) Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios.

Nos artigos seguintes, o plano diretor determina que estão passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana. Além disso, acordo com o disposto no art. 126, §1º, é a lei específica que define as áreas prioritárias para o adensamento e a ocupação dos lotes, conforme georreferenciamento.

O Plano Diretor Participativo de Londrina traz, de forma expressa, os mais importantes conceitos relacionados ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Define no § 3º do art. 126 o que se entende por solo urbano não parcelado e não edificado, compreendendo as glebas localizadas dentro do

perímetro definido pelo Macrozoneamento Urbano. Em relação à subutilização, o parágrafo § 5º do art. 126 dispõe o seguinte:

§ 5º. Consideram-se solos urbanos subutilizados os terrenos e glebas localizadas dentro do perímetro definido pelo Macrozoneamento Urbano, conforme mapa do Macrozoneamento Urbano constante do Anexo II, integrante desta lei, nas seguintes condições: I – que contenham edificações sem uso e abandonadas, contidas na área interna do perímetro da via Anel do Emprego e nos lotes confrontantes externos ao mesmo perímetro; II – imóveis com edificações paralisadas, em ruínas ou edificações inadequadas à utilização de qualquer natureza, contidas na área do perímetro da via Anel do Emprego e nos lotes confrontantes externos ao mesmo perímetro.

Para explicar de forma mais detalhada o que se compreende por não utilização, o § 7º dispõe ainda que se considera “imóvel urbano não utilizado todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida”.

O Plano Diretor Participativo Municipal de 2008 também define em quais situações não deve haver incidência do PEUC, afirmando, no parágrafo sexto, do art. 126, que:

Art. 126. São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados na Macrozona Urbana. (...) § 6º. Ficam excluídos da obrigação estabelecida no *caput* deste artigo, os imóveis: I - utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades; II - que exercem função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente; III - de interesse do patrimônio cultural ou ambiental; IV - ocupados por clubes ou universidades; V - de propriedade de cooperativas habitacionais e da COHABLD; VI- cuidados e conservados, que não apresentem risco ou perigo para a vizinhança com sistema de monitoramento ou vigilância; VII - cuidados, conservados e equipados, cedidos temporariamente como área de lazer à população vizinha; e VIII - lotes internos em condomínios, loteamentos fechados ou similares.

Em que pese as importantes definições conceituais do plano diretor, quanto ao que se deve ser compreendido por imóvel não utilizado, subutilizado e não parcelado, determina-se que área de abrangência do instrumento será o Macrozoneamento Urbano: ou seja, de forma geral, refere-se a todo o perímetro urbano do município.

No entanto, os parágrafos do referido artigo também apontam para as várias limitações na aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Um deles é em relação aos solos urbanos não parcelados, considerados aqueles inseridos no Macrozoneamento, desde que tenham acesso à via pavimentada e infraestrutura de água e luz, e estejam inseridos na área interna do perímetro do Eixo de Desenvolvimento do Sistema Produtivo³⁰.

Conforma apontam Rosana Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Claudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 24), uma série de questões importantes devem ser levadas em consideração quando à delimitação da área de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), por exemplo, o “padrão de ocupação do solo (e em especial da área central), densidades, disponibilidade de infraestrutura, déficit habitacional/demanda por terra para habitação de interesse social, demanda do mercado imobiliário por usos diversos”.

Dessa forma, os autores apontam que a administração pública municipal deve analisar esses diversos aspectos e identificar as regiões que devem ser adensadas, reestruturadas ou expandidas, assim, “deve ser definido onde o PEUC será aplicado – em que zonas, bairros, eixos, setores ou outra delimitação” (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015, p. 24).

Em relação ao fato dos municípios delimitarem a área urbana total do município como área de incidência do PEUC, Rosane Denaldi, Carolina Baima Cavalcanti e Claudia Virginia Cabral de Souza (2015, p. 25) afirmam se trata de um caso de “ausência de leitura do território e a inexistência de uma adequada estratégia territorial que indique onde deve ser estimulada a ocupação”, concluem, então, que “induzir a utilização da totalidade do espaço urbano pode não ser adequado do ponto de vista ambiental, demográfico e econômico”.

Conforme se mostrou, o Plano Diretor Participativo de Londrina de 2008 define em seu art. 126 que são passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados que se encontram localizados na Macrozona Urbana. Porém, além dessa previsão em

³⁰ Art. 105. De maneira sobreposta à divisão em macrozonas urbanas, foram definidos os compartimentos territoriais, com a finalidade de estímulo a usos específicos, tendo em vista o desenvolvimento sustentável urbano do Distrito Sede, quais sejam: I. Eixo de Desenvolvimento do Sistema Produtivo, que corresponde ao Anel do Emprego e tem por objetivo a alocação de atividades econômicas produtivas ao longo do sistema viário definido para tal; e II. Eixos Comerciais e de Serviços, que correspondem às principais vias de área urbana e objetivam a consolidação dos usos comerciais e de serviços ao longo das estruturas macroviárias, vinculadas ao transporte público coletivo.

relação à macrozona urbana, os parágrafos limitam a aplicação do instrumento, principalmente no caso dos imóveis não parcelados. Apesar dessas limitações, o parágrafo primeiro delega à lei específica a identificação e a delimitação das áreas específicas para o adensamento e ocupação dos lotes, de acordo com o georreferenciamento.

É a legislação específica que deve delimitar as áreas prioritárias de incidência do Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios (PEUC), e, conseqüentemente, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo. O Projeto de Lei nº 90/2016, em trâmite na Câmara Municipal de Londrina, tem o objetivo de regulamentar o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo e a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.

Em relação às áreas excluídas da incidência do PEUC, o Projeto de lei nº 90/2016 mantém o texto dos incisos I e II, do § 6º, do art. 126 do Plano Diretor Participativo de 2008, mas traz as seguintes modificações em relação aos imóveis: apresentar restrições ambientais em função de aspectos relativos a natureza do solo, ou declividade acima de 30%; apresentar interesse do patrimônio cultural ou ambiental, ainda que não tenham sido objeto de tombamento; devem estar ocupados por clubes associativos, recreativos e esportivos ou universidade, em funcionamento; devem ser de propriedade de cooperativas habitacionais e da Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD.

Também excluí os imóveis que sejam datas (lotes parcelados) com, no máximo, 650,00m², cuidadas e conservadas, não apresentem risco ou perigo para a vizinhança, cujo proprietário não possua outro imóvel registrado em seu nome; edificações, de uso residencial, com, no máximo, 650,00m², cuidadas e conservadas, não devendo apresentar risco ou perigo para a vizinhança, cujo proprietário não possua outro imóvel registrado em seu nome; devem ter configuração geométrica que inviabilize sua construção; conter faixas não edificáveis, desde que estas comprometam completamente o aproveitamento do imóvel e imóveis, façam parte integrante de massa falida ou tenham a propriedade do imóvel em discussão judicial.

O artigo 6º do Projeto de Lei 90/2016 determina qual deve ser a área de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), e, conseqüentemente, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo:

Art. 6º Ficam definidas como áreas prioritárias para a aplicação destas Leis as compreendidas dentro dos perímetros dos Anexos I e II desta Lei. § 1º. Prioritariamente, serão notificados os imóveis inseridos na poligonal I do Anexo I desta lei. § 2º. Após a notificação de pelo menos 80% oitenta (por cento) dos imóveis da poligonal 1 do anexo I desta lei, para parcelamento do solo para fins urbanos, serão notificados os imóveis da poligonal 2 do Anexo I desta lei, somente para o parcelamento do solo para fins urbanos. § 3º. O Município deverá concluir as notificações de que trata o §1º no prazo máximo de 2 (dois) anos, prorrogável por igual período, mediante justificativa fundamentada da secretaria competente.

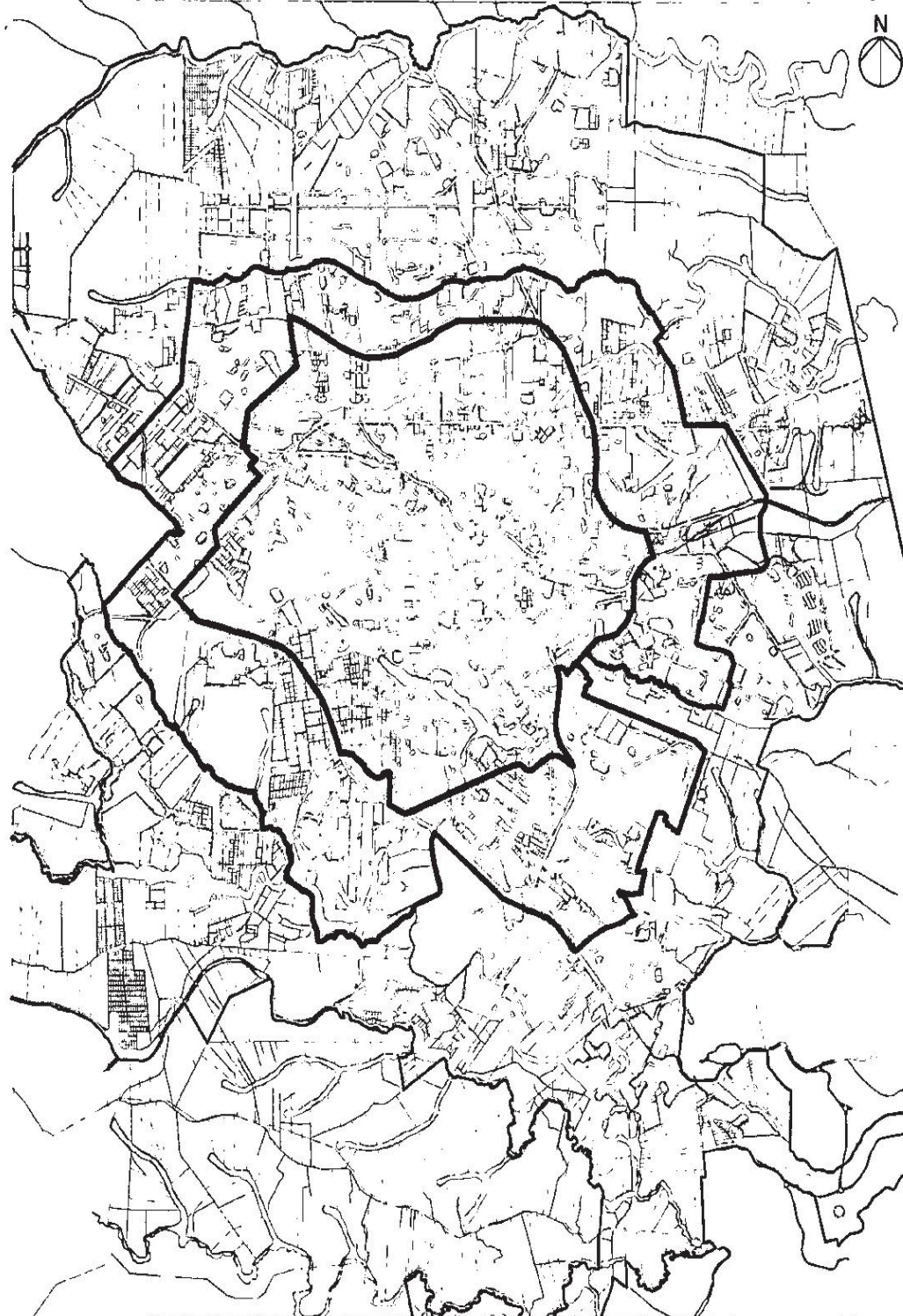
A definição das áreas prioritárias para a aplicação dos instrumentos está no Anexo I, na forma de mapa, e no Anexo II³¹, de forma descritiva. O mapa a seguir

³¹ Anexo II: Memorial descritivo das Poligonais 1 e 2 do Anexo 1 – Poligonal 1: Inicia-se no cruzamento da Rodovia Celso Garcia Cid (PR-445) com Avenida Arthur Thomas, segue a nordeste até o cruzamento com a Rua Serra do Flamengo, segue a noroeste até o cruzamento com a Rua Serra da Esperança, segue a nordeste até a divisa nordeste da data 3ª11 da quadra 09 do Jardim Bandeirantes, segue a noroeste até a Rua Serra do Roncador, segue a nordeste até a Avenida Tiradentes (BR-369), segue a noroeste pela Rua Ruy Virmond Carnascialli até a Avenida Luigi Amorese, segue a oeste até a face leste da data 22 da quadra 22 do Jardim Leonor, segue a nordeste até a face norte da quadra 22 do Jardim Leonor, segue a oeste até a face leste da data 07 da quadra 22 do jardim Leonor, segue a nordeste até a Rua Amendoinzeiro, segue a nordeste, passando pela Rua José Montier, até a Rua Athos Anzola, segue a norte até a Avenida Aracy Soares dos Santos, segue a norte, passando pelas ruas Francisco Barbosa até a Rua Oséias Furtoso (via marginal ferroviária), segue a sudeste pela via férrea até a Rua Cuité, segue a sudeste pela face oeste das datas 19 e 9 da quadra 03 do jardim Marabá, datas 17 e 12 da quadra 02 do jardim Marabá e data 15 da quadra 01 do Jardim marabá até a Avenida das laranjeiras, segue a sudeste até a Avenida dos Pioneiros, segue a sudeste até o prolongamento previsto da Avenida Anália Franco, segue a sul até a Avenida São João, segue a sudoeste pela Avenida Anália Franco até a Avenida Paul Harris, segue a sudoeste pela Rua Augusto Severo até a Avenida Salga do Filho, segue a a noroeste pela Rua Enzo Rufino até a Rua Bolívia, segue a oeste até a Avenida Dez de Dezembro, segue a sul até a Avenida Portugal, segue a oeste pela Rua Albânia até a Rua Bélgica, segue a sudoeste pela projeção do Anel de interligação até a Avenida Waldemar Spranger, segue a sudoeste até a Rodovia Celso Garcia Cid (PR-445), segue a noroeste até a divisa oeste das chácaras 88 a 96 do Parque Residencial Aurora, segue a norte até o Córrego Capivara, segue a noroeste até a Rodovia Celso Garcia Cid (PR-445), segue a noroeste até o ponto inicia. Poligonal 2 – Inicia-se na intersecção do Ribeirão Esperança com a divisa dos municípios de Londrina e Cambé, segue a nordeste até o Ribeirão Cambezinho, segue a noroeste até a projeção da Rua Augusto Jondral, segue a nordeste, passando pela Avenida Tiradentes (BR-369), seguindo pela Rua Fernando Cerqueira Cesar Coimbra até a Avenida Douro Francisco Xavier Toda, segue a norte, passando pela Avenida Luiz Pasteur, até o Ribeirão Lindóia, segue a leste pelo Ribeirão Lindóia até a Rua Manoel Martins de Oliveira, segue até a Avenida José Rodrigues Martins, segue a sudoeste até a Avenida Nova Londrina, segue a sudeste pela Rua do canário até a Avenida Brasília (BR-369), segue a leste até a divisa sudoeste do lote 54 da Gleba Ribeirão Lindóia, segue a sudeste até a diretriz viária de via estrutural V, conforme Lei 12.237/2015, segue a sul até o prolongamento previsto da Avenida Mítuo Morita, segue a sudoeste até a Avenida Jamil Scaff, segue a sudoeste pela Rua Martira até a Rua Leonardo Gomes de Castro, segue a sudoeste até o Córrego Barreiro, segue a sudeste até a Rua Nereu Mendes, segue a sudoeste até a Avenida Robert Koch, segue a sudoeste, passando pela face sudeste do lote 23ª da Gleba Simon Frazer, até o Ribeirão do Limoeiro, segue a noroeste até a Rua Marco Polo, segue a noroeste até a Avenida Santos Dumont, segue a noroeste até a Rua Augusto Severo, segue a sudoeste até a Rua Newton Braga, segue a sudeste até Rua Comandante Pedro Bortolotto, segue a sul até a Rua Otávio Palhares, segue a sudoeste até a Avenida Salgado Filho, segue a sudeste até a Rua Izabel Gomes Colli, segue a sudoeste até o Ribeirão Cambezinho, segue noroeste até a divisa sudeste do lote 70ª da Gleba Ribeirão Cambé, segue sudoeste até a Avenida Europa, segue a leste até a Rua José Negrí, segue a sudoeste até a Rua Alexandre Sahyun, segue a oeste até o Córrego Roseira, segue a sudeste até o Córrego São Lourenço, segue a sudoeste até a

refere-se ao Anexo 1. O traçado central é referente à delimitação da Poligonal 1, e o traçado seguinte à Poligonal 2. Naquela, o primeiro traçado, mais central, refere-se às áreas prioritárias de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); nesta última, o segundo traçado alude às áreas de prioridade para a incidência do parcelamento compulsório. O mapa foi retirado do Projeto de Lei nº 90/2016, sem qualquer alteração.

Rua Flor-dos-Alpes, segue a sudoeste até a Rodovia Celso Garcia Cid (PR-445), segue a nordeste até a Avenida dos Expedicionários, segue a sul até o Córrego das Andorinhas, segue a sudoeste até p Córrego Tamareira, segue a oeste até o Ribeirão Cafezal, segue a noroeste até o Ribeirão Esperança, segue a noroeste até o ponto inicial.

Anexo 1 - Áreas Prioritárias para Aplicação de PEUC e IPTU Progr. no Tempo



Legenda

- | | | |
|---------------------------|------------------|----------------------------------|
| Hidrografia e Preservação | Malha urbana | Polígono 1 - notificação de PEUC |
| Estradas | Perímetro urbano | Polígono 2 - notificação de PC |

23/08/2016

Algumas das questões a serem observadas no texto do art. 6º foram apontadas em propostas modificativas, apresentadas pela comunidade. Uma delas refere-se à exclusão da expressão “ficam definidas como áreas prioritárias”. Conforme Miguel Etinger de Araújo Júnior (2017, p. 7), faz-se necessário:

Excluir completamente a previsão de áreas prioritárias. A aplicação dos institutos deve se dar em todo o perímetro urbano, identificando-se, ao longo do tempo, com estudos técnicos e participação popular, as áreas prioritárias. Fazer de forma parcelada incentiva a especulação imobiliária nas áreas onde os institutos só serão aplicados daqui a pelo menos 5 anos, conforme os prazos previstos nesta lei.

Na proposta, para além do estabelecimento ou não de áreas prioritárias de aplicação dos instrumentos, a principal questão que deve estar presente no Projeto de Lei nº 90/2016 é o entendimento claro da finalidade do instrumento, ou seja, qual o objetivo que ele pretende alcançar. Assim, a delimitação das áreas de incidência dos instrumentos deve estar umbilicalmente ligada aos objetivos dos instrumentos.

Sendo assim, a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), e, conseqüentemente, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, deve levar em consideração os estudos a respeito da localização dos vazios urbanos no Município de Londrina. Neste estudo, priorizou-se o parcelamento e edificação compulsórios, pois os dados levantados não identificam as áreas de incidência de imóveis não utilizados. Aplicando o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) nas áreas nas quais se localizam os vazios urbanos, o instrumento alcançaria, de fato, sua efetividade.

A partir dos mapas que especializam os vazios urbanos no município de Londrina e o mapa das áreas prioritárias, previstas no Anexo I do Projeto de Lei nº 90/2016, percebe-se que as poligonais, tanto a primeira, quanto a segunda, não correspondem às áreas nas quais estão localizadas a maior parte dos vazios urbanos da cidade de Londrina.

Da forma que o Projeto de Lei nº 90/2016 está construído, apenas após a notificação de 80% dos imóveis da poligonal 1 do Anexo 1, para o parcelamento do solo para fins urbanos, serão notificados os imóveis da poligonal 2, somente ainda para o parcelamento do solo para fins urbanos. O prazo para que o município conclua as notificações das áreas da poligonal 1 é de 2 anos, podendo ser prorrogado por mais 2 anos. Considerando essas duas possibilidades de

prorrogação, as áreas localizadas fora da poligonal 2 seriam notificadas somente após 4 anos do início das notificações³².

A partir dos mapas de espacialização dos vazios urbanos em Londrina, as áreas nas quais estão localizados os vazios urbanos situam-se, em sua maioria, fora da poligonal 2. Isto permite duas avaliações em relação ao Projeto de Lei nº 90/2016: a primeira está relacionada a necessidade de elaboração de estudos técnicos e especializados que demonstrem os benefícios para o desenvolvimento urbano da cidade, em se aplicar, tanto o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) quanto o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, nas áreas centrais da cidade, nas quais estão localizadas de forma menos intensa os vazios urbanos.

A segunda avaliação possível do Projeto de Lei nº 90/2016 compreende que, se ele for aprovado nos moldes em que foi elaborado, com a previsão de áreas prioritárias para aplicação dos instrumentos apenas nas áreas inseridas nas poligonais 1 e 2, nas áreas que se localizam fora do perímetro dessas poligonais – as mesmas em que, de acordo com os mapas de espacialização dos vazios urbanos, localizam-se a maior parte dos vazios urbanos do município – há grande probabilidade de que os instrumentos não sejam efetivos, pois não alcançarão a maioria dos imóveis que não são parcelados ou não edificados.

Restringindo a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e, conseqüentemente, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, prioritariamente para as áreas inseridas nas poligonais 1 e 2, e deixando o restante das áreas para serem notificadas anos depois, os instrumentos também não alcançarão seus objetivos promocionais, ou seja, o incentivo do uso adequado do solo urbano, a democratização do espaço urbano, e, sobretudo, o combate à especulação imobiliária, aproveitada justamente do decurso do tempo para ocorrer.

Dessa forma, o segundo desafio que o Projeto de Lei nº 90/2016 deve enfrentar para que se constitua, de fato, em um instrumento hábil para a efetivação

³² Art. 6º. Ficam definidas como áreas prioritárias para aplicação desta Lei as compreendidas dentro dos perímetros dos Anexos I e II desta Lei. §1º. Prioritariamente, serão notificados os imóveis inseridos na poligonal 1 do Anexo 1 desta Lei. §2º. Após a notificação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos imóveis da poligonal 1 do Anexo 1 desta Lei, para parcelamento do solo para fins urbanos, serão notificados os imóveis da poligonal 2 do Anexo 1 desta Lei, somente para o parcelamento do solo para fins urbanos. §3º. O Município deverá concluir as notificações de que trata o §1º no prazo máximo de 2 (dois) anos, prorrogável por igual período, mediante justificativa fundamentada da secretaria competente.

da função social da propriedade urbana: é vincular a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo às áreas da cidade nas quais se localizam os imóveis urbanos que não são parcelados ou edificados, uma vez que em relação aos imóveis não utilizados, os dados não foram identificados.

6 CONCLUSÃO

Ao se refletir sobre direito à cidade, leva-se a entender as experiências de desigualdade e exclusão vividas por diferentes grupos sociais enquanto indicadores da necessidade de se olhar para a propriedade urbana de forma mais coletiva e menos individual. O direito à cidade, portanto, é um novo paradigma para se compreender o espaço urbano. É entender que a cidade é uma construção coletiva, portanto, deve ser pensada, moldada e vivida por todos.

Essa nova compreensão foi incorporada no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1988, ao vincular a propriedade ao cumprimento de sua função social. O Estatuto da Cidade reforça essa perspectiva, disciplinando os instrumentos potencialmente capazes de materializar a função social da propriedade, compreendida enquanto núcleo jurídico do direito à cidade.

Dois desses instrumentos são o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo. O primeiro destina-se à imóveis não parcelados ou não edificados – os chamados vazios urbanos – e aos imóveis não utilizados – aqueles que, mesmo edificados, não são utilizados. A partir da constatação dessa situação de não parcelamento, não edificação ou não utilização, o Poder Público Municipal pode exigir obrigatoriamente que o proprietário parcele, edifique ou utilize a sua propriedade.

Caso o proprietário não cumpra essa exigência, o município pode recorrer o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, para induzir o proprietário a cumprir a determinação estabelecida. Estes instrumentos são compreendidos enquanto normas promocionais, ou seja, normas indutoras de comportamentos socialmente desejados. Para que estes mecanismos de indução de comportamento de proprietários de imóveis urbanos estejam à disposição do Poder Público Municipal, devem estar previstos e regulamentados por duas leis municipais: o Plano Direito e legislação municipal específica.

O Projeto de Lei nº 90/2016, que tramita no Município de Londrina, busca regulamentar no Município esses instrumentos, o que é um avanço em relação à efetivação do direito à cidade através da possibilidade de utilização dos instrumentos para efetivação da função social da propriedade urbana. No entanto, a partir da análise do projeto de lei, fez-se possível identificar dois desafios que a

implementação deles enfrenta. O primeiro deles é a própria regulamentação dos instrumentos, ou seja, a aprovação da lei específica que permite de forma efetiva a utilização dos instrumentos pelo município, haja vista que o plano diretor da cidade é de 2008 e até meados de 2018, a legislação regulamentadora dos instrumentos não foi aprovada.

O segundo desafio é a correspondência entre as áreas de aplicação dos instrumentos e as áreas nas quais estejam os imóveis não parcelados e não edificadas. Estudos que espacializam os vazios urbanos em Londrina, apontam que eles se localizam, em sua maioria, na periferia da cidade.

O mapa de áreas de aplicação prioritárias dos instrumentos apresentados no Projeto de Lei nº 90/2016 prevê que os instrumentos serão aplicados a partir do centro da cidade. Confrontando os mapas dos vazios urbanos e o mapa das áreas prioritárias de incidência, fez-se possível observar que as áreas que concentram a maioria dos vazios urbanos do município apenas seriam atingidas pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e, conseqüentemente, pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, a partir de quatro anos do início da sua utilização.

A constatação confirma o segundo desafio a ser superado na implementação do Parcelamento, Edificação ou utilização Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo, enquanto instrumentos que efetivem a função social da propriedade e do direito à cidade é a vinculação da sua aplicação nas áreas em que, de fato, estão os espaços urbanos não parcelados, não edificadas ou não utilizados, sob o risco dos instrumentos serem aprovados, mas esvaziados no momento de sua aplicação, não alcançando os imóveis que não cumpram com a função social da propriedade urbana.

Dessa forma, em que pese o Projeto de Lei nº 90 de 2016 representar um avanço significativo no sentido de efetivar a função social da propriedade urbana e o direito à cidade no município de Londrina, propõe-se que o projeto seja alterado para que se vincule as áreas de aplicação dos instrumentos às áreas nas quais estão, de fato, localizados os vazios urbanos.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Justiça ambiental e cidadania**: trabalhos apresentados no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania realizado na Universidade Federal Fluminense, 2001. Rio de Janeiro: Relumé Duramá: Fundação Ford, 2004.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana. **Revista de Direito à Cidade**. Vol. 09, nº 03, 2017, p. 1214-1246.
- ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia. (coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 165-191.
- ALVES, Elisabeth Aparecida; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Produção do espaço urbano em Londrina: os vazios urbanos. **Anais do III Encontro Nacional da ANPEGE**, Curitiba, vol. 1, 2009, p. 1-15.
- AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no estatuto da cidade. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária de acordo com a Lei 12.651/2012 - Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei n 12.727/2012**. 2ª ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.
- ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 90/2016 – IMPLANTAÇÃO DO PARCELAMENTO, DIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC), O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO E ALTERA O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA – EM 13.3.2107. Londrina, 2017. Disponível em: http://www2.cml.pr.gov.br/tramitaproj/PL000902016_15141AnexoIII_PL902016.pdf
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª ed. 14ª tiragem. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.
- BARBOSA, Evandro Paes. **Progressividade do IPTU**. São Paulo: Editora Pillares, 2007.
- BASSUL, José Roberto. Avanços e obstáculos para a implementação do estatuto da cidade. **Anais do Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre, out. 2011, p. 1-11.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e estatuto da cidade. **EURE (Santiago)**. Vol. 28, n. 84 sep., 2002.
- BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado. The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 91-119.
- BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: EDIPRO, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. São Paulo: Manole, 2007.

BORTOLOTTI, João Baptista. **Planejar é preciso: memórias do planejamento urbano de Londrina**. Londrina: Midiograf, 2007.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei 5.172, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, Câmara dos Deputados, 1966.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2008.

BRASIL. **Censo demográfico 2010: Aglomerados subnormais, informações territoriais**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRUNO, Gilberto Marques. A progressividade do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU**, aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p.177-216.

CAMARGO, Juliana Wernek de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e progressividade: igualdade e capacidade contributiva**. 2ª ed. reformulada e atualizada com a colaboração de Carlos Augusto Daniel Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CARRERA, Francisco. **Cidade Sustentável: utopia ou realidade?**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CICONELO, Ricardo Malachias. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU e sua base de cálculo. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU**, aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002, 543-559.

COMPARATO, Fábio Konder. **Função social da propriedade dos bens de produção**. Revista de Direito Mercantil, Industrial Econômico Financeiro, v. 63, 1986, p. 71-79.

DENALDI, Rosana. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Série Pensando o Direito nº 56.

DENALDI, Rosana; BAIMA E SOUZA, Carolina; CABRAL, Cláudia Virginia (orgs.). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: ROSA, Júlia Santa; DENALDI, Rosana (coord.). **Curso à distância**: Planos locais de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidades, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. **Revista UFMG**. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, jan./jun., 2013, p. 212-233.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade**: comentado – The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na constituição federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, vol. 07, n. 42, 2008.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia. (coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006a, p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. O desafio dos planos diretores municipais. In: ALFONSIN, Betânia. (coord.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b, p. 350-352.

FOLMANN, Melissa. IPTU e tributação ambiental: uma visão sob o enfoque constitucional e tributário. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU**: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 483-514.

FURLAN, Valéria Cristina Pereira. **IPTU**: imposto predial e territorial urbano. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

GASPARINI, Diogenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **INTERFACESHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. Vol. 03, nº 1, jan/abril, 2008.

LACOMBE, Américo Masset. **Parecer**. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU**: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 25-39.

LASCHEFSKI, Klemens. 500 anos em busca da sustentabilidade urbana. **Caderno Metrópole**. v. 15, n. 29, São Paulo, jan/jun, 2013, p. 143-169.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro. 2001.

LEVENZON, Fernanda; TEDESCHI, Sebastian. El derecho a la ciudad em las reformas legales de algunos países de América Latina. In: FERNANDES, Edésio;

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada:** o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. Progressividade e seletividade no IPTU. In: : PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU: aspectos jurídicos relevantes.** São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 237-266.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 7ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. As ideais fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTE, Otilia (org.). **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, Reforma urbana: limite e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana:** o futuro das cidades brasileiras na crise. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: COSTA, marco Aurélio (org.). **O estatuto da cidade e a Habitat III:** um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016, p. 11-29.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito internacional público:** parte geral. 6ª ed. rev. atual., e ampl. São Paulo: Editora RT, 2012.

MORIMITSU, João Carlos Batista. **Políticas públicas habitacionais na produção do espaço urbano de Guarapuava/PR:** núcleo habitacional 2000. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2012.

MOURA, Daniele Veleda. Justiça ambiental: um instrumento de cidadania. **Qualit@s.** Vol. 09, nº 1, 2010, p.1-10.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro.** 2ª ed. rev., atual. e ampl. (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01 – e com o novo Código Civil, Lei n. 10.406/.) São Paulo: Dialética, 2002.

NASCIMENTO, Agnaldo da Silva. A espacialização dos vazios urbanos em Londrina (PR). **Confins Revista franco-brasileira de geografia.** nº 28, 2016, p. 1-16.

NASCIMENNTTO, Agnaldo. No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Câmpus de Presidente Prudente. Presidente Prudente, 2014.

NIEVES, Fábio. **Tributação ambiental:** a proteção do meio ambiente natural. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

OLIVEIRA Filho, João Telmo; VASCONCELLOS, Carla Portal. Os dez anos do estatuto da cidade e a necessária revisão dos instrumentos de participação popular. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina; SOMENSI, Somine; PRESTES, Vanessa Buzelato (orgs.). **Congresso comemorativo aos 10 anos do estatuto da cidade:** II Congresso de Direito Urbano-Ambiental. Vol. 1, Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011, p. 211-224.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **Direito à moradia adequada: o que é, pra quem serve e como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

PAULA, Amarildo Souza de; BARROS, Omar Neto Fernandes; CAINZOS, Rigoberto Lázaro Prieto; RALICHI, Ricardo. Dinâmica da ocupação e uso do solo em Londrina (PR): um olhar sobre a interface urbano-rural. **Confins Revista franco-brasileira de geografia**. nº 17, 2013, p. 1-16.

PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade- delineamento constitucional e legal. In: DALLARI, Adilson Abreu; LIBÓRIO DI SARNO, Daniela Campos (coords.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 151-175.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães. A regra-matriz de incidência tributária do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU, aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 413-431.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário**. 4ª ed. rev., atual., e ampl. Slavador: Editora JusPODIVM, 2012.

PINTO, Victor Carvalho. O plano diretor brasileiro à luz do direito comparado. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

REALI, Mario; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado. The City Statute of Brazil: a commentary**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 35-55.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**. nº 12. 2º sem., 2004, p. 9-25.

ROLNIK, Raquel. 10 anos do estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Iais P. (org.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: ANPRU, Letra Capital, 2012, p. 87-104.

ROQUE, Cassiano Garcia *et. al.* Georreferenciamento. **Revista de Ciências Agro-Ambientais**. v. 4, n. 1, 2006, p. 87-102, Alta Floresta.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – da constituição federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MÜLLER, Cristiano. **Direito humano à cidade**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos. Vol. VI, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3ª ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. La trayectoria de la reforma urbana em Brasil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (editoras). **Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC), 2010.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora ALFA-OMEGA LTDA, 1979, p. 21-36.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA, 2012.

SOTTO, Debora. A recuperação de mais-valia urbanística como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. (Tese) Programa de Doutorado em Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015, p. 383.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TIETZMANN E SILVA, José Antônio. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 11, jul/set. 2006, p. 133-176.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, nº 87, São Paulo, 2012, p. 139-165.

UNIDAS, Nações. **Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis. Nova Agenda Urbana – Habitat III**. Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentáveis. Quito, 2016.

UNIDAS, Nações. **Comentário Geral nº 4**. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2004.

VEIGA, Artur José Pires; VEIGA, Daniela Andrade Monteiro; MATTA, Jana Maruska Buuda. Vazios urbanos e sustentabilidade. **Anais da X Semana de Geografia da UESB**, 2011.

VIEIRA, Bruno Soeiro; SAULE JÚNIOR, Nelson. A extrafiscalidade tributária aplicada na proteção do meio ambiente artificial urbano e a função promocional segundo Norberto Bobbio. 2016. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/150828_Funcao_promocional_do_Direito_e_protecao_do_meio_ambiente_artificial_Bruno_Vieira_e_Nelson_Saule.pdf. Acessado em maio de 2018.

ANEXO A - Projeto de Lei nº 90 de 2016 – dispõe sobre a implantação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a Desapropriação-Sanção, nos termos da Lei Federal 12.257, de 10 de Julho de 2001, e introduz alterações na Lei Municipal 10.637/2008 – Plano Diretor Participativo do Município de Londrina.