



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM PROCESSO E DIREITO AO**  
**DESENVOLVIMENTO**

**GABRIELA MACEDO DE OLIVEIRA BARCELOS**

**POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: REFLEXÃO ACERCA DA**  
**EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E**  
**UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

**FORTALEZA**

**2020**

GABRIELA MACEDO DE OLIVEIRA BARCELOS

POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: REFLEXÃO ACERCA DA EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PARCELAMANETO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Processo e Direito ao Desenvolvimento do Centro Universitário Christus, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento.

Orientador: Professor Doutor Gerardo Clésio Maia Arruda.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Centro Universitário Christus - Unichristus  
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do  
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B242

Barcelos, Gabriela Macedo de Oliveira.

Política urbana do município de Fortaleza: reflexão acerca da efetividade dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo / Gabriela Macedo de Oliveira Barcelos. - 2020.

120 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus - Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Clésio Arruda.

Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento.

1. Política Urbana. 2. Fortaleza. 3. Parcelamento. 4. edificação e utilização compulsórios. 5. IPTU progressivo no tempo.. I. Título.

CDD 340

GABRIELA MACEDO DE OLIVEIRA BARCELOS

POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: REFLEXÃO ACERCA DA EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E IPTU PORGRATIVO NO TEMPO

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Processo e Direito ao Desenvolvimento do Centro Universitário Christus, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento.

Orientador: Professor Doutor Clésio Arruda.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gerardo Clésio Maia Arruda  
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

---

Prof. Dr. Alexander Perazo Nunes de Carvalho  
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

---

Profa. Dra. Alessandra Silveira  
Universidade do Minho

À Isabel, meu lembrete diário de que  
dias melhores são possíveis.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao fim de um ciclo tão importante como esse eu não poderia deixar de expressar minha gratidão a tanta gente. Sou grata à Deus pelo dom da vida, pela saúde e cuidado, por ser minha fonte de auxílio nos dias bons e nos tão bons.

À minha amada filha Isabel, por seu amor e companhia, por me ensinar a ser uma pessoa cada vez melhor, por ter me feito mãe e por viver comigo meus sonhos e conquistas. Ao meu marido Daniel, meu aliado, meu principal incentivador, por sua compreensão em minhas ausências, por sua leveza e bom humor, por demonstrar seu amor não só cuidando de mim, mas vivendo cada experiência me dando liberdade e suporte.

Aos meus maravilhosos pais, Gabriel e Maria, por terem me dado o seu melhor, pelos sacrifícios que fizeram para que eu pudesse ter uma vida recheada de afetuosas lembranças e de oportunidades, por até hoje estarem junto a mim, me amando e me dando total apoio. Aos meus irmãos Gabriel, Marcelo, Marcos e Mauro, por serem meus parceiros de vida.

Aos meus sogros Marcos e Rosa, que desde sempre me adotaram como filha, que assim como meus pais me amam e não medem nenhum esforço para me verem bem e feliz. Por terem feito parte de forma próxima e ativa desse ciclo, e por acreditarem sempre em mim.

Aos meus orientadores, Professora Fayga Bedê e Professor Clésio Arruda, minha profunda gratidão pelo trabalho atencioso e paciente em minha formação enquanto mestra. Me sinto realizada em poder ter convivido com mestres tão incríveis ao longo desses dois anos. Quanto conhecimento me passaram, quantas perspectivas eu pude ter através dos ensinamentos e provocações. Ao meu coordenador Prof. Juraci Mourão, sou grata por seu entusiasmo, ao professor Alexandre Bruno, por sua generosidade e disponibilidade em ouvir minhas demandas. Aos sempre atentos e pacientes Eymard, Dânia, Jan e Diana, obrigada pela disponibilidade e profissionalismo.

À professora Alessandra Silveira, minha preceptora na Universidade do Minho, por sua recepção e atenção, por sua sensibilidade em tornar minha experiência

na extensão acadêmica em terras lusitanas produtiva e de uma riqueza científica e cultural inenarrável. Agradeço também aos meus colegas da UMinho, na pessoa de meu diretor de turma Marcelo Porrua, por me acolherem ao longo do semestre, pela genuína torcida e carinho a mim direcionados, e pelas longas rodas de conversa no restaurante universitário.

Aos meus amigos Carlos Lins, Ricardo Lima, Léo Cristóvão, Samuel Diógenes, Tayana, Wesley, Raquel, Rômulo, Natália, Milena e Guilherme, obrigada por tanto! À minha comunidade de fé, Igreja Batista em Edson Queiroz, pelo amor, apoio e compreensão ao longo desses anos, tenho aprendido muito com cada um.

Às minhas queridas Juliana, Rhaina e Rachel, pela companhia e torcida ao longo desse e tantos outros processos. Pelo afeto comigo e minha família, pela oitiva nas crises e suporte.

À Rose e Dinê Lota, por me acolherem tão amorosamente e por serem nossa referência em Guimarães. À Ana e Tony, minha gratidão pelo cuidado e atenção de vocês sem medidas.

Por fim, mas não menos importante, aos amigos que fiz no mestrado. Pelo auxílio mútuo, pela oportunidade que me deram de aprender a conviver com as diferenças, por dividirem as alegrias e dificuldades da trajetória acadêmica. Me regozijo em poder ter vivido esse tempo em um grupo tão amistoso.

Enfim, sou só gratidão.

## RESUMO

A presente dissertação, tem como objetivo analisar em específico a incidência dos instrumentos de Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC e o IPTU progressivo no tempo, expressos nos artigos 5º ao 7º do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 - no Município de Fortaleza. Para isso foram estabelecidos três marcos na narrativa: O primeiro é a chamada revolução industrial brasileira, na década de 30, responsável pela aceleração do processo de urbanização; o segundo é o advento da Constituição Federal de 1988 que tratou da política urbana nos artigos 182 e 183; o terceiro é o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 publicada em 2001, que regulamentou o disposto na Constituição indicando instrumentos e normas gerais de política urbana. Adotou-se uma metodologia histórico-cultural, estabelecendo uma descrição histórica do fenômeno e sua relação com questões econômicas e sociais. Averiguou-se o aparato normativo municipal vigente e foram analisados também dados das Secretarias de Urbanismo e Meio Ambiente e Finanças de Fortaleza, coletados através da plataforma e-sic. Diante disso chegou-se ao diagnóstico de que o Município de Fortaleza, não aplica os referidos instrumentos, não possui legislação municipal específica e nem levantamento de dados essenciais. Tem-se registros de que apenas 8 municípios no Brasil procederam com a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo e suas experiências demonstram-se incipientes e descontínuas, apresentando inúmeras falhas. Entendeu-se assim, que sem um planejamento e acesso a dados essenciais, como o monitoramento da situação imobiliária, é impróprio fixar respostas definitivas quanto à importância e necessidade da aplicação dos instrumentos em Fortaleza.

**Palavras-chave:** Política Urbana. Fortaleza. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios. IPTU progressivo no tempo. Estatuto da Cidade.

## ABSTRACT

The present dissertation, has as its objective to specifically analyze the incidence of the instruments of division, edification or compulsory utilization - PEUC and over time progressive IPTU, expressed in articles 5 to 7 of the City Statute - Law 10.257 / 2001 - in the Municipality of Fortaleza. To this end, three milestones were established in the research's development: The first is the so-called Brazilian industrial revolution, in the 1930s, that was responsible for accelerating the urbanization process; the second is the advent of the 1988's Federal Constitution, which dealt with urban policy in Articles 182 and 183; the third is the City Statute, Law 10.257 published in 2001, which regulated the provisions of the Constitution indicating general instruments and norms for urban policy. A historical-cultural methodology was adopted, establishing a historical description of the phenomenon and its relationship with economic and social issues. The current municipal regulatory apparatus was verified and data from Fortaleza's Departments of Urbanism and Environment and Finance was also analyzed, collected through the e-sic platform. Considering this, the diagnosis is that the Municipality of Fortaleza does not apply the aforementioned instruments, it also does not have specific municipal legislation nor the collection of essential data. There are records that only eight brazilians municipalities proceeded with the application of PEUC and over time progressive IPTU, and their experiences have shown themselves to be incipient and discontinuous, with numerous failures. Thus, it was understood that without planning and access to essential data, such as the monitoring of the real estate situation, it is inappropriate to establish definitive answers regarding the importance and necessity for the application of the instruments in Fortaleza.

**Keywords:** Urban Policy. Fortaleza. Division, edification or compulsory utilization – PEUC. Over time progressive IPTU. City Statute.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas e atividades condutoras da aplicação do PEUC.....	53
Quadro 2 – Ranking dos 10 melhores e piores bairros de Fortaleza quanto ao IDH-b.....	76

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de número de bairros conforme IDH-b por Regional.....75

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice Populacional em Fortaleza.....	66
Tabela 2 – Composição Comissão Especial para Matérias que alterem o Plano Diretor de Fortaleza na Câmara dos Vereadores.....	77
Tabela 3 – Composição Comissão de Desenvolvimento Urbano, habitação e Meio Ambiente, Viação e Transporte.....	78
Tabela 4 – Divisão da Macrozona de Ocupação Urbana conforme art. 7º da Lei Complementar n. 0236/2017.....	81
Tabela 5 – Municípios que passaram a aplicar o PEUC e IPTU progressivo no tempo, suas principais características e o Município de Fortaleza.....	95
Tabela 6 – Resultados obtidos pelos Municípios que aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.....	100

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDM – Banco de Dados do Município

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CE – Ceará

CTM – Código Tributário do Município

CTN – Código Tributário Nacional

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

FCP – Fundação casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNRH – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FSSF – Fundação de Serviço Social de Fortaleza

GO - Goiás

*IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão*

*IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários*

*IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes*

*IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários*

*IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos*

IDH-b – Índice de Desenvolvimento Humano dos Bairros

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

LOM – Lei Orgânica do Município

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MP – Medida Provisória

ONG – Organização Não Governamental

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEUC – Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da região Metropolitana de Fortaleza.

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PODEMOS – Partido Trabalhista Nacional

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Paraná

PR – Partido da República

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR – Programa de Erradicação de Favelas

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PTC – Partido Trabalhista Cristão

RJ – Rio de Janeiro

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

SEFIN – Secretaria de Finanças

SEUMA – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SP – São Paulo

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUOP – Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas

SUPLAM – Superintendência do Planejamento do Município

TFP – Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade

TO – Tocantins

UFC – Universidade Federal do Ceará

ZO – Zona de Orla

ZOC – Zona de Ocupação Consolidada

ZOM – Zona de Ocupação Moderada

ZOP – Zona de Ocupação Preferencial

ZOR – Zona de Ocupação Restrita

ZRU – Zona de Requalificação Urbana

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 POLÍTICA URBANA NACIONAL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E NORMATIVA.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Antecedentes históricos .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Aspectos constitucionais .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3 O advento do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/ .....</b>	<b>35</b>
<b>3 ASPECTOS NORMATIVOS: PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Apontamentos preliminares .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.1 Função Social sob a perspectiva urbanística .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.2 Necessidade de lei municipal específica.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC): requisitos, planejamento e aplicação .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3 IPTU progressivo no tempo .....</b>	<b>56</b>
<b>4 A CIDADE DE FORTALEZA: UMA ANÁLISE LOCAL E COMPARADA ....</b>	<b>63</b>
<b>4.1 Breve panorama histórico.....</b>	<b>63</b>
<b>4.2 Aspectos territoriais e administrativos.....</b>	<b>74</b>
<b>4.3 Aspectos Normativos .....</b>	<b>79</b>
<b>4.4 Sondagem acerca da aplicação dos instrumentos normativos .....</b>	<b>89</b>
<b>4.5 Registro de experiências de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo.....</b>	<b>94</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Passados 31 anos da Constituição Federal de 1988 e 18 anos da Lei n. 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, a temática da Política Urbana ainda carece de atenção não só política, como também acadêmica. Ambientada em um contexto de profundas transformações, sua menção nos artigos 182 e 183 da Constituição guarda um percurso histórico rico em detalhes que merecem ser esmiuçados.

A década de 1930 marca o Brasil em inúmeros aspectos. Com o desenvolvimento da industrialização e as atenções políticas voltadas para a economia, as cidades foram ganhando novos contornos, tornando-se polos de atração para muitas pessoas tendo em vista as baixas expectativas em relação à produção rural e o vislumbre de melhores condições de vida.

O aumento do número de pessoas que se estabeleceram nas cidades passou a se manifestar socialmente. Considerando o nível social e as experiências laborais desses grupos, por mais que o momento fosse de euforia, o projeto econômico acabou deixando pessoas em condições indignas de sobrevivência, incapazes de arcar com os custos de uma vida mínima, a começar pela habitação.

O Estado, haja vista suas diretrizes políticas, não deu a efetiva consideração ao problema, deixando a cargo da iniciativa privada a providência de moradias a serem oferecidas mediante pagamento de aluguel que, em inúmeros casos, comprometia boa parte dos salários dos trabalhadores. Junto a isso, também permitiu a multiplicação dos loteamentos periféricos, locais segregados e destituídos de estrutura urbana. Para quem não auferia renda suficiente a opção foi a moradia popular, como os cortiços.

Os problemas relativos não só à habitação como também às próprias dificuldades na dinâmica da cidade, desde os anos 30, passaram a gerar reflexos sobretudo na classe patronal, uma vez que os coletivos e movimentos sociais eram fermentados por essa situação de tensionamento.

Nas décadas que se seguiram, as ações estatais foram insuficientes, pois as questões urbanas se agravavam em ritmo acelerado, ao passo que as políticas direcionadas eram frágeis e reféns das instabilidades da economia.

No entanto, com esse antecedente histórico, a partir da década de 80 os movimentos sociais, destacando-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, passaram a se articular para imprimir esforços em prol da institucionalização da política urbana por meio da adição ao texto constitucional.

Os esforços desses movimentos culminaram na Emenda Popular sobre a Reforma Urbana, ensejando a menção da temática nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Ademais, era necessária uma lei federal que viesse a regulamentar a norma constitucional, logo, em 2001, a Lei n. 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade entrou em vigor.

Apesar de muito importante e amplamente festejada, a legislação federal seguindo orientação da Constituição, entre outras questões, instituiu os instrumentos a serem observados e atribuiu ao Município um papel de protagonista no planejamento urbano, deixando a cargo dos Planos Diretores o estabelecimento das diretrizes e objetivos conforme a realidade local. Era um importante passo, mas era só o começo.

Desta feita, o presente trabalho dissertativo se propõe a analisar a Política Urbana no Brasil, amparando-se em dois recortes necessários. O primeiro diz respeito à opção de explorar dois instrumentos de política urbana, tais quais: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios - PEUC, constantes nos artigos 5º e 6º da Lei n. 10.257/2001, e o IPTU progressivo no tempo, disposto no artigo 7º da mesma lei. A análise englobará seu processo de planejamento, aplicação e casos sensíveis; O segundo é concernente ao estudo dos instrumentos de forma local, mencionados a partir da realidade da cidade de Fortaleza-Ceará, mediante apresentação de experiências de outros municípios brasileiros.

Assim, a hipótese principal extraída a partir desses recortes é o diagnóstico da não aplicação dos instrumentos mencionados no Município de Fortaleza que, por sua vez, não estão adequadamente embasados, tendo em conta a inexistência de normas específicas e dados essenciais.

Cumprido destacar que a hipótese acima mencionada foi fruto de um descaminho da pesquisa, haja vista que a intenção inicial era de analisar os resultados da aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo no desenvolvimento na cidade de Fortaleza. Entretanto, na medida em que o trabalho avançou mediante as

ferramentas metodológicas, chegou-se ao diagnóstico do não cumprimento dos instrumentos.

Desta feita, intencionando alcançar os objetivos delineados, adotou-se a abordagem metodológica histórico-estrutural, e, para tanto, fez-se uma descrição histórica do fenômeno estudado relacionando-o às questões econômicas e sociais.

Procede-se, nesta dissertação, a uma abordagem multidisciplinar da política urbana, adotando bibliografia de diversas áreas (arquitetura, geografia, medicina, direito, sociologia) do conhecimento, no intuito de significar a relevância da atenção ao planejamento das cidades sobretudo por meio do uso de instrumentos adequados, tais como, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo.

No que se refere aos dados coletados e sistematizados, parte deles obtidos diretamente de fontes primárias, a partir de solicitações enviadas à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA e Secretaria de Finanças – SEFIN, através da plataforma e-Sic, bem como através de pesquisa normativa, constatou-se que o Município de Fortaleza, apesar de mencionar os instrumentos em seu Plano Diretor vigente, não possui legislação específica para tratar dos procedimentos de planejamento e aplicação, não possui movimentação legislativa para mudar isso e também não possui levantamento de dados dos imóveis que estejam no perfil apontado pela Constituição e Estatuto da Cidade, qual seja, em estado de não edificação, não utilização ou subutilização.

No capítulo 1 serão abordados os contornos e acontecimentos históricos a partir da década de 1930, mencionando-se as intensas movimentações humanas em direção às cidades e as implicações sociais desse fenômeno. Serão também salientadas algumas políticas governamentais implantadas, entre as quais, a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP's, a edição da Lei do Inquilinato e a criação do Sistema Financeiro de Habitação. Serão evidenciadas também, ainda no primeiro capítulo, os embates e rivalidades que envolveram o processo de aprovação da proposta de inclusão da pauta urbanística na Constituição e, posteriormente, o percurso legislativo do Estatuto da Cidade, que durou treze anos, entrando em vigor no ano de 2001. Outra discussão contida no capítulo é a resignificação de função social da propriedade a partir de 1988 e o protagonismo assumido pelo Município no

planejamento urbano, através do Plano Diretor. Por fim, serão citadas as mudanças com o advento da Lei n. 10.257/2001 e o papel dos instrumentos de política urbana.

No capítulo 2 serão abordados especificamente o parcelamento, a edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, enquanto instrumentos importantes, necessários e de aplicação sucessiva. De forma pontual, serão esmiuçados conforme estabelecido normativamente, seus requisitos bem como pontos sensíveis sujeitos a diferentes interpretações. Serão também demonstrados os casos de isenção e as possíveis dificuldades enfrentadas pelos Municípios para que expliquem a considerada baixa adesão aos instrumentos, como a contratação e a capacitação de recursos humanos para proceder com a fiscalização e notificação.

No terceiro e último capítulo serão analisadas características do Município de Fortaleza, seu repertório legal e referências históricas. Serão expostos os detalhes trazidos pelo Plano Diretor em vigência, sua delimitação e os contornos do plano de desenvolvimento. A narrativa se construirá a partir da análise de dados documentais do IBGE, Anuário do Ceará, Câmara Municipal de Fortaleza, Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Fortaleza e das impressões autorais a partir da pesquisa de campo, trazendo assim um comparativo entre a realidade da capital cearense com outros municípios. Ainda, serão elaboradas reflexões acerca da ausência da aplicação dos instrumentos em liça frente à análise histórica de segregação e de desigualdade na formação do espaço urbano.

## **2 POLÍTICA URBANA NACIONAL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E NORMATIVA**

A Constituição Federal de 1988, além de ser o símbolo do início da redemocratização do Brasil, é também um significativo marco na política urbana nacional. O constituinte dedicou os artigos 182 e 183 para tratar do assunto de forma expressa, deixando a cargo da legislação federal a sua regulamentação. Com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades, a regulação constitucional inaugurou os esforços institucionais para a organização das cidades, que cresciam de forma caótica há décadas.

A normatização desta questão na Constituição em 1988 foi antecedida por uma série de eventos que promoveram alterações principalmente na economia do país. O desenvolvimento industrial e os comportamentos políticos de Governos anteriores foram sensivelmente refletidos no cenário urbano, sobretudo na habitação.

Desta feita, faz-se necessário estabelecer referências em uma linha histórica, suscitando a industrialização no Brasil, o conseqüente aumento do fluxo de pessoas que chegavam às cidades e a crise habitacional para assim, compreender a trajetória da política urbana brasileira até a Constituição de 1988.

### **2.1 Antecedentes históricos**

Com a crise econômica mundial de 1929, o Brasil precisou produzir inúmeros produtos para consumo interno visando substituir as importações, fazendo com que a década de 1930 se destacasse na industrialização e na economia brasileira. Ao mesmo tempo, Getúlio Vargas assumia o poder munido de discursos de “políticas sociais”, injetando na sociedade um sentimento de “euforia” tendo em vista a abertura para o desenvolvimento industrial, o que tornou a cidade um polo de interesse das mais diversas classes sociais.

Os anos 30 representam, segundo Bresser Pereira (1963) a chamada “Revolução Brasileira” que reflete profundas mudanças de cunho econômico através da industrialização e a diversificação das classes sociais. Neste mesmo sentido, Wilson Suzigan (2000) ao tratar da Revolução Industrial brasileira, demarca sua narrativa em três fases, apontando a segunda como referente ao início da década de

30. Nesta fase, a industrialização no Brasil adquiriu um dinamismo particular por conta da substituição das importações e a expansão do mercado interno.

A relação estabelecida entre a Revolução Industrial Brasileira a partir de 1930 - período de consistentes rupturas com as bases econômicas e políticas frontalmente influenciadas pelas oligarquias, sobretudo a do café - com a intensificação da urbanização e desenvolvimento das cidades no Brasil tem na verdade uma explicação a nível global.

Neste contexto, Milton Santos (2012, p. 14) afirma que “a Revolução Industrial se apresenta como um novo ponto de partida para a urbanização no mundo”. O autor alerta que esse processo se deu em ritmos distintos em cada localidade, destacando que, no caso dos países subdesenvolvidos a urbanização foi de fato apressada pela Revolução Industrial, ao contrário dos países europeus que progrediram em ritmo mais lento, através de sucessivas revoluções tecnológicas.

Henri Lefebvre (2016) aduz que ao tratar da chamada “problemática urbana” o ponto de partida imposto é o processo de industrialização que por sua vez é destacado como indutor de processos como o crescimento, o desenvolvimento da realidade urbana e às questões referentes à cidade.

Assim, no Brasil, a movimentação de unificação política através de um Estado federal e o estabelecimento do chamado “interesse geral” impulsionou o processo de urbanização, desencadeando também outra série de resultados mais sensivelmente sentidos sobretudo na economia, criando assim o protótipo da chamada “modernidade” (HEES, 2011).

Desta feita, a atmosfera política criada à época (década de 30) era de superação de uma sociedade rural, apegada à monocultura e prejudicada pela depressão econômica. A mobilização em prol da industrialização teve início, primeiramente, na reestruturação das indústrias já existentes, para posterior foco em expansão. Nestes termos, explica Argentin (2015, p. 19):

[...] o que existiu de fato foi o uso “total” da então capacidade ociosa das fábricas existentes, dado que também, o grande spread cambial, não permitia compra de novas máquinas e equipamentos que seriam necessários para esta expansão. A partir desse início do desenvolvimento na indústria (inicialmente restrito às indústrias pesadas) foi possível o acúmulo de capital por ela para que posteriormente fosse expandida [...]. Em suma, finalmente saímos do status de país totalmente agrário e demos os primeiros passos

rumo à industrialização, desenvolveu ou iniciamos o desenvolvimento das indústrias de base, começando assim um novo ciclo, o industrial.

Diante do aumento dos investimentos na economia e na indústria, e a inerente modernização que envolvia o país, o movimento migratório do campo em direção às cidades se intensificou. Em parte, esse movimento ocorreu por conta do início da mecanização do cultivo no campo, das penosas estiagens e da desaceleração do principal produto de exportação, o café. O êxodo rural, caracterizado por Milton Santos (2012, p. 24) como “forte contingente migratório que, favorecido pelo desenvolvimento da rede viária, dirige-se para as cidades e acaba sendo instrumental, em grande parte para o crescimento das cidades” tem, segundo o autor, determinantes de ordem econômica nos países da América Latina, incluindo o Brasil.

Deve-se atentar para o fato de que tanto a entrada de estrangeiros no Brasil, através de inúmeros incentivos, quanto a recente abolição da escravidão e seus reflexos, também contribuíram para o aumento do número de pessoas que circulavam e se estabeleciam nas cidades, em busca de oportunidades. Segundo Maringoni (2011, online) após o movimento abolicionista:

Os ex-escravos, além de serem discriminados pela cor, somaram-se à população pobre e formaram os indesejados dos novos tempos, os deserdados da República. O aumento do número de desocupados, trabalhadores temporários, lumpens, mendigos e crianças abandonadas nas ruas redonda também em aumento da violência, que pode ser verificada pelo maior espaço dedicado ao tema nas páginas dos jornais (MARINGONI, 2011, online).

Em 1940, 31,2% da população brasileira residia em áreas urbanas (BRASIL, 2006), entretanto, essa movimentação populacional refletida por expectativas oriundas do processo de industrialização não resultou, necessariamente na absorção da mão de obra disponível. Segundo Vicenconti (1977), as razões que podem justificar tal afirmação são a fabricação de produtos com requinte tecnológico, que pouco precisavam da contribuição da mão-de-obra e as próprias políticas econômicas voltadas para os investimentos no capital.

Assim, a população que foi se estabelecendo nas cidades não era composta, em sua maioria, por pessoas com renda e condições econômicas

confortáveis. Como consequência, a busca por habitação desse perfil socioeconômico se tornou também um problema que deveria ser enfrentado. Na verdade, essa questão refletiu a urgente e necessária intervenção do Poder Público na organização do espaço urbano.

Para a alocação de tantas pessoas economicamente vulneráveis, as moradias populares, que já existiam desde o fim do século XIX, tornaram-se uma opção. Elas eram simples, por vezes compartilhadas, providenciadas pela iniciativa particular e oferecidas mediante pagamento de aluguel, o que causava desequilíbrio na demanda, fomentando a especulação imobiliária. Sobre isso, Duarte (2013, p. 07) reforça:

As alternativas encontradas pelo Estado favoreciam a iniciativa privada já que, com apoio, eram estimulados a prover moradias, através do mercado rentista. A inexistência de um sistema de financiamento da casa própria tornava o aluguel dos cortiços, das casas geminadas e de vários tipos de moradias um processo regular, ainda que estas apresentassem condições precárias (DUARTE, 2013, p. 07).

Nobre e Ramos sintetizam esse processo, nos seguintes termos (2011, p. 9):

O problema urbano no Brasil envolveu principalmente o desemprego que estimulou a informalidade e o subemprego, os trabalhadores viram-se diante do dilema da sobrevivência e exploração. A urbanização acelerada não possibilitou a acomodação racional da população nos espaços urbanos, que em virtude das grandes desigualdades regionais expostas, transferiram-se das regiões menos favorecidas para áreas urbanas [...] (NOBRE; RAMOS, 2011, p. 9)

A medida era muito utilizada por conta da ausência de recursos para financiamentos da casa própria. O próprio Governo oferecia estímulos aos particulares para investirem nessas habitações, evitando assim a injeção de dinheiro em uma política pública direcionada. Os investimentos estavam voltados para o “boom” da economia e o Poder Público concentrava suas atenções em torno dos simbolismos da consequente modernidade, oriunda do processo de industrialização tais como, mudanças nos traços arquitetônicos das cidades e espaços para circulação motorizada dos bens que eram produzidos e comercializados (BONDUKI, 2011).

O governo de Vargas (1930-1945) tratou a habitação com certa atenção por ser uma pauta próxima às classes operárias, tanto pela questão financeira como pela parte ideológica. As inquietações acerca da problemática envolvendo a habitação passaram a ganhar força, de forma que a “era Vargas” foi um período frutífero em mobilizações para discutir o problema no país (BONDUKI, 2011).

Sob essa ótica, o acesso dos trabalhadores à habitação seria uma ferramenta fundamental para amenizar as tensões que chegavam ao setor patronal de forma reflexa. Com a ausência da atuação do Estado, no sentido de controlar a especulação do valor dos aluguéis, os salários eram, em grande parte, direcionados ao pagamento da moradia, tornando menor o poder de compra do trabalhador. Situações como essas serviam como “fermento” para mobilizações sociais e movimentos urbanos.

Desta feita, a era Vargas providenciou medidas de criação e de fortalecimento de órgãos vinculados ao Governo, encarregados de promover e investir em habitações. Como exemplo pode ser citado os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que tinham como objetivo a assistência social e previdenciária e o oferecimento de fundos para investimentos em inúmeras esferas, inclusive o da habitação. Esses institutos eram divididos por categorias profissionais, tais quais, as dos marítimos (IAPM), dos industriários (IAPI), dos bancários (IAPB), dos comerciários (IAPC), entre outros. As medidas, de alguma forma, contemplavam apenas uma parcela delimitada de profissionais, persistindo o problema para os trabalhadores sem qualificação e desempregados (BARON, 2011).

Nesse contexto, na década de 40, a questão da habitação se agravou, sinalizando a urgência de medidas governamentais na administração do problema. Em 1942, através da Lei do Inquilinato, o Governo passou a interferir nos aluguéis dos imóveis, a contragosto dos proprietários. O Decreto-Lei n. 4.598/1942<sup>1</sup>, entre outras providências, determinou o congelamento dos valores de aluguéis residenciais, de qualquer natureza, pelo período de dois anos e estabelecia as circunstâncias que deveriam ser observadas na procedência dos despejos.

---

<sup>1</sup> Art. 1º Durante o período de dois anos, a contar da vigência desta lei, não poderá vigorar em todo o território Nacional, aluguel de residência, de qualquer natureza, superior ao cobrado a 31 de dezembro de 1941, sejam os mesmos ou outros o locador ou sub-locados e o locatário ou sub-locatário, seja verbal ou escrito o contrato de locação ou sub-locação (BRASIL, 1942, online).

No entanto, a legislação não conseguiu conter eventuais animosidades entre locadores e locatários, tampouco amenizou a crise habitacional. Com o congelamento dos valores dos aluguéis, a própria iniciativa privada se viu desestimulada a continuar investindo na construção de habitações, uma vez que a margem de ganhos havia sido limitada pelo Governo. A respeito, Kingston (1960, p. 24) comenta:

[...] que ela tem provocado, pela deficiência ou retardamento dos reparos imprescindíveis, uma deterioração anormal da propriedade imobiliária; e, sobretudo, tem determinado, pela retratação de capitais que habitualmente se destinavam à construção de casas de aluguel, um déficit nas novas construções, especialmente às destinadas às classes média e operária, necessárias para atender à expansão demográfica e ao crescente movimento de urbanização, decorrente do nosso desenvolvimento industrial (KINGSTON, 1960, p. 24).

Diante da ineficiência das ações adotadas, as habitações precárias foram se multiplicando no cenário urbano. Moradias sem estrutura básica, construídas às margens das cidades tornaram-se a opção possível para diversas famílias. Além das moradias coletivas (cortiços), os loteamentos periféricos passaram a integrar o cenário citadino.

Os loteamentos periféricos se proliferavam, levando muitas famílias a investir suas poucas economias na compra de pedaços de terra, em áreas mais afastadas e destituídas de estruturas básicas, para o empreendimento da casa própria. O Estado se omitiu, permitindo a ocupação desordenada do espaço urbano ao passo que as vontades políticas apontavam em outras direções (BONDUKI, 2011).

O estabelecimento dessas moradias à margem da cidade simbolizava, para muitas pessoas, a conquista de um patrimônio, de um “lar”, uma situação melhor do que as encontradas nos cortiços e aglomerados. Em contrapartida, sinalizavam uma segregação espacial e social. Esse processo de separação por fendas de cunho social e econômico é apontado por Flávio Villaça (2012, p. 74) como proposital. Em suas palavras:

[...] a segregação urbana se destaca como mecanismo que tende a manter a desigualdade e a dominação [...] Vamos aqui continuar tratando da segregação urbana como um processo necessário para maximizar – ou mesmo viabilizar – a atuação da classe dominante sobre o poder público, no

sentido de manter a dominação e assegurar a qualidade de vida do “seu” espaço urbano (VILLAÇA, 2012, p. 74).

O acesso à moradia em meio caótico, desordenado e não observado pelas instituições públicas, se configurou como o escape na acomodação, ainda que inadequada, das pessoas nas cidades, desonerando o Estado substancialmente, como observa Ermínia Maricato (2003, p. 157):

É notável a tolerância que o Estado brasileiro tem manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levamos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação. Aparentemente constata-se que é admitido o direito à ocupação, mas não o direito à cidade (MARICATO, 2003, p. 157).

Mais adiante, com a permanência dos problemas relativos à habitação, ao fim da era Vargas, o Decreto-lei n. 9.218 de 1º de maio de 1946, instituiu a Fundação Casa Popular - FCP, considerado o primeiro órgão nacional voltado para tratar da habitação dos setores de baixa renda. Posteriormente, em 6 de setembro do mesmo ano, o Decreto-lei n. 9.777 alargou as competências da Fundação, atribuindo ao órgão a incumbência de realizar análises técnicas, financiar obras urbanísticas, entre outras. Após o segundo Decreto, a Fundação Casa Popular ganhou características de um verdadeiro órgão de política urbana *lato senso*. A instituição, no entanto, não logrou o êxito esperado por sua abrangência e suas proposições, sendo consideradas inviáveis em aspectos técnicos e financeiros (ANDRADE; AZEVEDO. 2011).

Em contrapartida, em 1964, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), com o intuito de captar recursos para subsidiar a compra e a construção da casa própria. O projeto visava investir na construção civil que, conseqüentemente, promoveria um aumento de postos de trabalho, gerando renda para inúmeras famílias (MEDEIROS, 2010).

Segundo Pinto (2016), o SFH conferiu uma perspectiva mais favorável, posto que o financiamento habitacional, até 1964, era restrito em virtude das dificuldades relativas aos mecanismos de preservação, tanto dos valores reais dos empréstimos quanto de estrutura jurídica e institucional, sendo possível, assim, padronizar os contratos e oferecer maior segurança aos investidores.

Os recursos eram captados através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. O êxito dessa política habitacional era um tanto frágil, tendo em vista a dependência da capacidade de arrecadação do FGTS, das Poupanças e da adimplência dos mutuários. Dessa forma, quaisquer flutuações macroeconômicas poderiam atingir diretamente os investimentos, o que logo aconteceu nos primeiros anos dessa Política (SANTOS, 1999).

Apesar das medidas tomadas ao longo dos anos, a economia se manteve como uma grande preocupação do Poder Público, restando pouca atenção para efetivas e consistentes políticas de desenvolvimento urbano, apesar das constantes movimentações sociais e intelectuais.

Assim, a crítica central que se faz às ações do BNH diz respeito ao antagonismo de seus dois grandes objetivos, quais sejam: alavancar a economia e atender à demanda habitacional das camadas mais vulneráveis. De fato, houve um impulsionamento no mercado imobiliário gerando efeitos reflexos, no entanto, a dinâmica do financiamento para as classes mais pobres gerou um penoso ciclo de endividamento, haja vista a incompatibilidade dos ajustes das prestações em relação aos dos salários (CARDOSO, 2003).

De forma reativa, já em 1973, com a crise do petróleo e a desaceleração da economia, os movimentos sociais foram ganhando espaço, mormente os que reivindicavam melhores condições nos transportes e o direito real sobre espaços em que estavam instaladas comunidades inteiras (GOHN, 2000).

Em mais uma tentativa de amenizar a já acentuada crise habitacional, o Banco Nacional da Habitação - BNH inaugurou três programas que tinham o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Banco Mundial: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILURB, o Programa de Erradicação de Favelas - PROMORAR e o Programa João de Barro. Criados entre 1975 e 1982, tinham como objetivos o financiamento de lotes de terra e material para construção, fixação das famílias em territórios frutos de ocupação e acesso a lotes urbanizados e estruturados (MEDEIROS, 2010).

Com a economia em baixa, o Sistema Habitacional entra em crise e o Banco Nacional da Habitação é incorporado a Caixa Econômica Federal, através do Decreto-Lei n. 2291/1986, criando um hiato na política de habitação do Brasil.

Em entrevista conduzida por Azevedo, do Instituto Humanitas Unisinos<sup>2</sup>, Hermínia Maricato (2019, online) foi questionada sobre os efeitos limitados das políticas habitacionais desse período, e sua resposta foi nos termos seguintes:

Elas foram limitadas porque para fazer política habitacional precisa-se de terra urbanizada, não só terra. E precisa de financiamento. Em qualquer país do mundo, a menos que se tenha uma herança, precisa-se de financiamento, e a moradia é o bem de consumo privado mais caro [...] No BNH, na época, houve algum desvio no subsídio para faixas de renda média e média alta, porque tanto o FGTS quanto o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE são duas fontes de dinheiro baratas.

Para a arquiteta e urbanista, não foi observado nessas ações governamentais que os investimentos necessários não poderiam ser adstritos à construção de moradias, era preciso criar toda uma estrutura urbanística para receber essas edificações, configurando uma ausência de planejamento inerente a qualquer política pública.

Posto o agravamento das disfunções urbanas, na década de 80, com a mobilização em prol da redemocratização do país, as pressões por uma nova política cidadina se fortaleceram, destacando-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Composto por representantes de inúmeros setores sociais (Organizações Não Governamentais - ONGs, intelectuais, movimentos pela moradia), tinha como objetivo a institucionalização dessa política a nível nacional (LOPES, 2005).

Segundo Cymbalista (2006), o MNRU se diferenciou de iniciativas populares anteriores por sua articulação com outras forças políticas envolvidas, ou seja, com movimentos sociais nascentes à época, que foram fundamentais na interlocução das demandas propostas.

---

<sup>2</sup> Instituto criado em setembro de 2011 na Universidade do Vale do Rio Sinos. A entrevista foi realizada por Wagner Fernandes de Azevedo em 31 de março de 2019.

Esse movimento foi o responsável por redigir a Emenda Popular sobre a Reforma Urbana<sup>3</sup>. O projeto foi elaborado em curto espaço de tempo e teve o apoio de entidades nacionais - como a Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional de Engenheiros - e outras 48 entidades estaduais e locais. Foram colhidas cerca de cento e cinquenta mil assinaturas e ficou a cargo de Ermínia Maricato a defesa da proposta de emenda na Comissão de Sistematização da Constituinte em agosto de 1987 (SILVA, 1991).

Dentre as pautas do projeto estavam: 1) a função social das cidades; 2) os direitos urbanos – acesso a todos os equipamentos básicos da cidade; 3) o direito de propriedade condicionado ao interesse social e subordinado ao estado social de necessidade e sua separação do direito de construir e 4) a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas (SILVA, 1991).

A proposta de emenda não foi integralmente acolhida pelos setores considerados mais conservadores do Congresso, promovendo várias reações. O deputado Luiz Roberto Ponte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, em seu artigo publicado pela Folha de São Paulo<sup>4</sup> (1987), entre outras colocações, afirmou o seguinte:

Há assim, uma grande expectativa nacional de que a Constituinte atinja estes objetivos. Inúmeras propostas sobre o tema foram a ela apresentadas gerando controvérsias e acusações entre as quais há excelentes contribuições, mas também proposições perniciosas autodeterminadas “progressistas”, trazidas por uma forte corrente de pensamento, que tem a estrábica visão de que o grande problema urbano está situado na posse da terra, só sendo possível resolvê-lo mediante confisco ou desapropriação das propriedades urbanas [...] (PONTE, 1987, p. A10).

As discordâncias ilustram toda a atmosfera de conflito que permeou o processo constituinte. Além da iniciativa do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, outras propostas de emenda foram enviadas ao Congresso. Entre embates e

---

<sup>3</sup> Parte do documento está disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>

<sup>4</sup> Artigo disponível no acervo da Folha de São Paulo em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9965&keyword=Luiz&anchor=4293300&origem=busca&pd=c51593d275d544eafa33bc4c8f91321f>

correções, ao fim de agosto do ano de 1988, foram feitas as últimas modificações no texto.

Enfim, em 1988, a Constituição Federal é promulgada e traz os artigos 182 e 183 dedicados à política urbana. Apesar do seu caráter de urgência, observados os problemas que se arrastaram ao longo das décadas, o texto constitucional revela uma parcela dos avanços necessários na contenção dessas disfunções, ainda que formalmente. Cumpre, assim, destacar o que mudou com o advento da Constituição.

## 2.2 Aspectos constitucionais

A Constituição, no título VII – Da Ordem Econômica e Financeira e no Capítulo II – Da Política Urbana, nos artigos 182 e 183, estabeleceu a estrutura básica do planejamento urbano, ressaltando o papel do Município como principal ente executor das políticas direcionadas e o Plano Diretor como instrumento básico. Ressaltou também o cumprimento da função social da propriedade urbana e a necessidade de uma lei federal para fixar as diretrizes gerais da política urbana nacional. Nos termos seguintes:

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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 moradia 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. (BRASIL, 1988, online).

A proposição do protagonismo dos Municípios na execução da política do desenvolvimento urbano carrega forte sentido, considerando a dimensão territorial e a diversidade cultural do Brasil. Os Municípios possuem características muito próprias que devem ser apreciadas nas providências referentes ao planejamento urbano, de modo que as ações e estratégias públicas podem variar de acordo com a localidade. É o Poder Público Municipal quem tem maior propriedade para tratar e trabalhar com as suas peculiaridades.

A atuação destacada do Município não desonera os demais entes que, por sua vez, também possuem parcelas de atuação fundamentais. Assim, no âmbito legislativo urbanístico, segundo o artigo 24 da Constituição Federal<sup>5</sup>, a competência da União e dos Estados é concorrente. A União, dessa forma, editará normas gerais acerca do assunto, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal legislar em caráter suplementar e, se for o caso, legislar em caráter pleno na ausência de lei federal (BRASIL, 1988).

Conforme determinou a Constituição, a União editou a Lei n. 10.257/2001, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, ficando a cargo dos Estados e Distrito Federal legislar em caráter suplementar. Vale mencionar que essas normas gerais devem: ser uniformes, tratar de questões principiológicas e ser aplicáveis a todos os entes federativos, respeitando as peculiaridades regionais sem

---

<sup>5</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, online).

violar a autonomia dos Estados e Municípios. A esse respeito, aduz Ricardo Marcondes Martins (2005, p. 75):

Na base das competências concorrentes enunciadas no artigo 24 da Constituição estão dois princípios constitucionais: o princípio da igualdade, justificante da edição de normas particulares pelos Estados conforme suas peculiaridades, e o princípio da segurança jurídica, justificante da edição de normas gerais pela União, de caráter nacional, aplicáveis, em princípio, a todos os entes federativos. O constituinte concebeu essa divisão de competências vislumbrando a necessidade de concretizar esses dois importantes princípios jurídicos (MARTINS, 2005, p. 75).

Percebe-se, nesse contexto, que a legislação oriunda da União, eventualmente suplementada pelos Estados, perfaz-se como substrato para as demais normas de assuntos de interesse local. Essas, por sua vez, são de competência municipal, conforme destaca a Constituição Federal, no artigo 30<sup>6</sup>. Assim, ao Município foi estabelecida a competência legislativa privativa e suplementar.

A respeito do que expressa o inciso I do referido artigo, é conveniente esclarecer o que seriam os “assuntos de interesse local”, sem o aprofundamento em maiores discussões teóricas. Essas temáticas de interesse local são aquelas que, de forma predominante, afetam a população local, mas não são necessariamente de preocupação municipal exclusiva (SOARES, 2013).

Podem ser apontados como assuntos de interesse local o transporte urbano, a coleta de lixo, a ocupação e o uso do solo urbano, entre outros. Os Municípios deverão legislar conforme as necessidades e interesses da cidade, tendo como normas norteadoras a Constituição, o Estatuto da Cidade, as demais leis federais de caráter geral e, se for o caso, as leis estaduais suplementares. Desse modo, as leis municipais terão em seu conteúdo os instrumentos necessários para a execução do planejamento da política urbana local, os quais também estarão dispostos no Plano Diretor.

---

<sup>6</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber [...]” (BRASIL, 1988, online).

No que tange à competência executiva, conforme os artigos 21, IX e XX; 25, §1º; 30, VIII<sup>7</sup> e 182, *caput* da Constituição Federal, fica nítido o caráter de cooperação entre os entes da federação em conjugar os esforços no desenvolvimento e na aplicação de estratégias e política públicas direcionadas à ordenação urbana. Sobre a divisão dessas competências, Raquel Rolnik (2006, p. 201) faz a seguinte observação:

No desenho da Constituição de 1988, a quase totalidade das competências na área de desenvolvimento urbano foi definida como comum à União, estados e municípios. Considerando seu grande impacto político nas contabilidades eleitorais, o jogo de distribuição dessas competências, e sua relação com as condições de exercício das mesmas, também tem sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção de políticas claras, estáveis e duradouras. Dessa forma, a construção de uma agenda mais clara de cooperação entre entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios e estados também representa um campo fundamental de pactuação, necessário para o enfrentamento do desafio urbano no país.

Para a autora, é fundamental que a política urbana no Brasil seja desenvolvida por meio de um planejamento cooperativo, respeitadas as especificidades de cada região, a fim de que as políticas públicas gerem os efeitos esperados.

Estabelecidas, assim, as bases constitucionais, surgiu a necessidade de uma lei federal que viesse a fixar as orientações gerais do planejamento urbano, frustrando, em parte, as expectativas geradas pelos movimentos sociais na ocasião da constituinte. Desse modo, apesar do avanço, ainda era preciso contar com a ação

---

<sup>7</sup> Art. 21. Compete à União:

[...]

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos

[...]

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...] (BRASIL, 1988, online).

do Legislativo para que se concretizassem os termos dos artigos 182 e 183 (PEREIRA, 2018).

Por conta disso, as mobilizações em prol da Política Urbana permaneceram e, em 1989, foi formado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRH), com o intuito de mobilizar setores sociais (partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais vinculados à moradia etc.) na busca por mais avanços institucionais (GUSSO, 2013).

Com a Constituição promulgada, cerca de dezesseis projetos de lei que tratavam da questão urbana, de origens partidárias variadas, foram apresentados e guardavam certa convergência. No entanto, apenas cinco projetos se destacaram, entre eles o “Projeto de Lei do Senado (PLS) 181/1989 (Estatuto da Cidade)”, do Senador Pompeu de Souza (PMDB-DF) (BASSUL, 2010).

A título de ilustração acerca da urgência de regulamentação do texto constitucional, Vasconcelos e Cândido Júnior (1996) registram que em 1992 o déficit total de moradias no Brasil alcançava o montante de 12,7 milhões de unidades. Considerando que o número de famílias no Brasil, à época, era de aproximadamente 38,9 milhões, estima-se que pelo menos um terço delas não dispunham de residências adequadas. Logo, os problemas relativos à organização do espaço urbano não paravam de se agravar enquanto os processos formais aconteciam.

Com tramitação rápida no Senado, o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados, recebendo a numeração 5788/1990 (Projeto de Lei). Já na Câmara, recebeu o montante de dezessete proposições de adendo. O projeto do senador foi alvo de resistência tanto dos setores mais conservadores, que desaprovavam a reinserção da temática da Reforma Urbana já tratada na constituinte, como dos setores da sociedade civil - como o próprio MNRU (AVRITZER, 2010).

Em alguns casos, a resistência em relação ao projeto era originária de grupos que apontavam argumentos de cunho político e moral, a exemplo da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade – TFP, fundada por Plínio Correia de Oliveira<sup>8</sup> que, entre outros pensamentos, publicou as seguintes colocações acerca da Reforma Urbana ([19??], *online*):

---

<sup>8</sup> Os pensamentos de Plínio Corrêa estão dispostos em seus livros com fragmentos disponíveis para consulta em:

[...] estava tramitando no Brasil um projeto de Reforma Agrária e outro de Reforma Urbana, ambos terrivelmente esquerdistas e que feriam a fundo dois princípios fundamentais da civilização cristã e dois princípios básicos da economia brasileira e da economia de todo o mundo ocidental: a propriedade privada e a livre iniciativa [...]. Quanto à Reforma Urbana, os terrenos das cidades ficavam tão sujeitos à desapropriação quanto os do campo. E o direito do proprietário urbano se via reduzido a muito pouco.

Já em 1999, o Deputado Inácio Arruda (PC do B - CE) foi nomeado relator e passou a desenvolver o projeto, consultando entidades ligadas às questões urbanas e contando com a colaboração do Deputado Ronaldo César Coelho (PSDB-RJ). Em seu voto, na ocasião da sessão de 30 de novembro de 2000, fez uma análise histórica do desenvolvimento urbano no Brasil, destacando a importância de setores sociais nesses avanços. Vale destacar o seguinte recorte (BRASIL, 2000, p. 63, grifos originais):

Em 1997, movido precipuamente pelas gestões das entidades que participam do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), o projeto volta a ganhar fôlego e retoma à pauta. Após intenso debate na CEIC, é apresentado o primeiro Substitutivo na Câmara dos Deputados. Como resultado de um trabalho do movimento social organizado, o Executivo federal passa a demonstrar interesse na matéria por meio da então Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, e o empresariado urbano, aos poucos, começa a perceber o Estatuto da Cidade como instrumento importante no desenvolvimento dos seus interesses econômicos nas cidades.

Remetido novamente ao Senado, o trâmite se desenvolveu rapidamente, ficando a cargo do senador Mauro Miranda (PMDB-GO) a incumbência de relatá-lo. Reiterado o texto, o projeto foi aprovado em junho de 2001. Encaminhado à Presidência, foram vetados alguns dispositivos, entre eles, o inciso V do artigo 43 - que invocava o referendo popular e o plebiscito como instrumentos de gestão democrática - e os artigos 15 a 20 - que tratavam do uso de imóvel público para fins de moradia - havendo, no entanto, a promessa de edição de Medida Provisória para tratar do assunto, o que foi feito, conforme MP n. 2.220.

Treze anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001, foi aprovado e marcou mais uma importante etapa no desenvolvimento da política urbana brasileira. Enfim, a norma de caráter geral para regulamentar a norma constitucional se tornou uma realidade. Seus delineamentos serão tratados no tópico seguinte.

### **2.3 O advento do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001**

Após um processo legislativo longo e polarizado, o Estatuto da Cidade foi aprovado como a legislação responsável por estruturar os instrumentos a serem utilizados na execução da política urbana, estabelecendo as diretrizes gerais a serem seguidas na atuação local dos Municípios. Nas palavras de Silva (2001, p. 18): “a Reforma Urbana no Brasil é uma necessidade. O Estatuto da Cidade é um caminho”.

Com cinquenta e oito artigos, distribuídos em cinco capítulos, o Estatuto da Cidade ocupou-se em apresentar as diretrizes gerais, os instrumentos de política urbana, os aspectos do Plano Diretor, a gestão democrática da cidade e as disposições gerais. Todas essas referências foram devidamente combinadas na busca pelo alcance dos objetivos traçados em lei.

Os dois primeiros artigos da Lei n. 10.257/2001<sup>9</sup> expressam sua finalidade enquanto lei regulamentar dos artigos 182 e 183 da Constituição, que estabelecem normas gerais na busca pelo desenvolvimento de uma política urbana que viabilize cidades que cumpram sua função social.

---

<sup>9</sup> 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 a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura 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: [...] (BRASIL, 2001, online).

A invocação da função social da propriedade enquanto objetivo não surpreendeu. Nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição Federal, a propriedade é tratada como um direito fundamental vinculado ao dever de cumprimento da função social. E, no artigo 170, a função social é apresentada como um dos Princípios Gerais da Ordem Econômica, devendo ser observada pela propriedade rural e urbana. Nos termos respectivos:

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

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

[...] (BRASIL, 1988, online).

Em um país com uma origem colonial como o Brasil, a propriedade assume uma simbologia que remete àqueles que a detém um status socioeconômico mais elevado. Assim, as Constituições de 1824 e 1891 tratavam do direito de propriedade sob uma ótica individualista e liberal, pontuando a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social. Mais adiante, a Constituição de 1946 referiu-se à propriedade no Título V, da Ordem Econômica e Social, mais precisamente no artigo 147, que condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social, demonstrando certo avanço. Já a Constituição de 1967 apresentou expressamente a “função social” em seu artigo 157, enquanto princípio da ordem econômica com fins de realização de justiça social (PERAZO, 2013).

A Constituição de 1988 deu tratamento amplo e significativo à função social da propriedade e, segundo Tepedino e Schreiber (2005), inovou ao oferecer, ainda que em termos bem genéricos, traços para uma definição mínima, através dos artigos 182, parágrafo 2º e 186, que trata da propriedade rural.

A função social repousa numa opção preventiva de extremos, isto é, numa tentativa de equilibrar os direitos do proprietário e os interesses sociais e coletivos, impedindo a sobreposição e os abusos de poder. Em outras palavras, a função social se tornou elemento indispensável na promoção de justiça social (CAVALIERI NETO; NANUNCIO, 2016).

É adequado mencionar também que, a abordagem da função social é complexa e merece ser analisada para além do que já está posto em termos jurídicos. Na verdade, o sentido de “função social” é um tanto quanto fluido e pode carregar variados sentidos. Segundo Simioni (2006) a temática é o ponto em que o direito e a política se encontram.

Conforme o autor, a função social é um conflito político transformado em jurídico. Os questionamentos do tipo “o que é social e sociedade?” estão sujeitos a uma abertura de sentidos, causando assim dificuldades no fechamento de um conceito. Desta feita, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade deram à função social da propriedade uma série de requisitos a serem observados. Por conseguinte, a temática deixou de ser um paradoxo político e passou a ser considerada enquanto cumprimento de determinações normativas pelas quais a sociedade pode então se orientar (SIMIONI, 2006).

Pela perspectiva do autor, além da Constituição, enquanto instrumento de limitação do poder político, o Estatuto da Cidade estabeleceu os critérios legais a serem considerados para determinar se um imóvel urbano está cumprindo ou não sua função social.

Na Carta Mundial do Direito à Cidade (CARTA..., 2006, online), foi colacionado que a função social da propriedade é um dos princípios e fundamentos estratégicos do Direito à Cidade, nos termos seguintes:

## 2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

2.2. Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental.

Todos os cidadãos(ãs) têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas deve ser promovido o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, em condições seguras e com equidade entre os gêneros.

2.3. As cidades devem promulgar legislação adequada e estabelecer mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não utilizados, subutilizados ou não ocupados, para o cumprimento da função social da propriedade.

Segundo Perazo (2013, p. 119), “o termo função social relaciona-se com o resultado que se pretende obter com uma certa conduta ou atividade humana, objetivando ao atendimento de interesses que ultrapassam os objetivos individuais”. Assim, a função social da propriedade é revelada conforme os objetivos a serem alcançados em um plano coletivo e sua missão não pode estar adstrita somente ao interesse do indivíduo. O autor ainda relata que a função social da propriedade, no contexto da Constituição de 1988, configura-se um “poder-dever” que tem o proprietário de dar uma destinação ao imóvel, um princípio jurídico que supera a ideia de uma propriedade ligada a fins econômicos.

A “mensagem” reflexa na função social da propriedade é a de que o imóvel está inserido em um contexto que é planejado e regido por mecanismos que buscam tornar sua composição a mais equilibrada possível, sem deixar que as disfunções econômicas determinem a alocação das pessoas. Nesse viés, as propriedades urbanas devem ter uma destinação, conforme os ditames constitucionais e infraconstitucionais. A resistência à reforma urbana brasileira, referida em tópico anterior, muito se concentrou em percepções tradicionais de propriedade.

Diante de uma interpretação sistemática das normas constitucionais, não há que se falar em hierarquização de direitos, nem contração do direito de propriedade por conta da função social, uma vez que o ordenamento jurídico como um todo está acostado à essa finalidade (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

Neste mesmo sentido, Andrade (2013) adverte que a propriedade está baseada no trinômio poderes, limites e deveres e que a função social se tornou parte integrante da composição do direito de propriedade, agindo assim de dentro para fora.

Para Quinto Júnior (2003), a Constituição Federal não trouxe maiores contornos para uma definição quanto à função social da propriedade, deixando este

papel a ser exercido pelo Poder Público Municipal, através do Plano Diretor, por conta da influência de *lobbies* do mercado imobiliário na Comissão de Política Urbana e Transportes, à época da constituinte de 1988.

Em síntese, o objetivo principal, demonstrado desde a Constituição e reproduzido no Estatuto da Cidade, é o desenvolvimento pleno da função social das cidades, podendo ser viabilizado por meio da correspondente aplicação dos instrumentos de política urbana, mencionados na lei federal e Plano Diretor.

Os instrumentos recomendam uma base de planejamentos a nível nacional, estadual e municipal integrada e cooperativa. No planejamento municipal, especificamente, as ações devem levar em consideração os aspectos orçamentários, sociais e ambientais, construídos de forma democrática e transparente.

Os Municípios podem aplicar os instrumentos de política urbana de forma isolada ou combinada, conforme suas peculiaridades. Isso se dá porque a Lei n. 10.257/2001, ao enumerar os instrumentos, apenas traçou as noções gerais, ficando a cargo do Município as estratégias de aplicação, que deverão estar mencionadas tanto no Plano Diretor como em lei municipal específica. O artigo 4º da referida lei destaca alguns desses instrumentos, em caráter exemplificativo.

Os instrumentos são inúmeros e versáteis e, desde que bem orquestrados, podem contribuir imensamente com a organização e o desenvolvimento das cidades que há tanto tempo necessitam. Possuem naturezas diversas uma vez que podem ser de caráter legislativo (Plano Diretor, por exemplo), tributário (como o IPTU progressivo no tempo) e jurídico (como a desapropriação). Entretanto, após anos de uma urbanização não planejada, as cidades brasileiras carregam disfunções profundas e de complexa administração.

A Fundação João Pinheiro (2013) fez um levantamento do déficit habitacional no Brasil em 2010 e demonstrou resultados preocupantes mesmo após anos da edição do Estatuto da Cidade. Segundo a Fundação, há quatro elementos a serem considerados na estruturação dessas informações, quais sejam:

[...] domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial, na qual a

verificação de um critério está condicionada à não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 14).

Conforme tratado no tópico 1.1, a questão da habitação assume o caráter central na questão urbana no Brasil, posto que as cidades foram crescendo em ritmos não compassados com a estrutura urbanística mínima. Se os dados demonstram que ainda persistem elevados números de famílias residindo em condições e locais inadequados, é porque o acesso à moradia ainda não alcançou muitas pessoas por fatores sociais e econômicos. Isso demonstra que há muito a ser feito em termos de política urbana. As moradias precárias não se tratam de uma questão estética, elas denotam carências e distúrbios graves que necessitam de intervenção estatal.

Neste sentido, no Brasil, cerca de 70% do déficit habitacional diz respeito à coabitação familiar (43,1%) e ao ônus excessivo com aluguel (30,6%). A coabitação familiar é o fator que mensura o volume de pessoas, que possuem uma relação familiar secundária, que convivem numa mesma residência. Um exemplo é quando pais, filhos e seus cônjuges, avós e netos dividem o mesmo espaço de habitação. O ônus excessivo com o aluguel ocorre quando famílias, que auferem renda de até três salários mínimos e que moram em domicílios duráveis, despendem 30% ou mais dessa renda com aluguel, conforme atestam os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro (2013).

A conclusão preliminar que pode ser extraída desses dados mais simples é de que, em 2010, muitas famílias ainda não conseguiam habitar de forma plena, considerando as impossibilidades de suportar os custos de uma residência, vivendo, assim, em coabitação ou comprometendo parcela considerável de seus rendimentos com aluguel. E quando nem a coabitação ou ônus excessivo com aluguel é uma opção suportável, a solução encontrada para algumas delas acaba sendo as moradias precárias, ou seja, aquelas que não têm fins residenciais, mas que servem de moradia alternativa, e aquelas rústicas, edificadas com outros materiais que não a alvenaria. Essas moradias precárias correspondem a 19,4% do déficit habitacional nacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Seguindo essa lógica, é possível perceber a persistência dos problemas citados no percurso histórico do tópico 1.1, quais sejam, o da habitação e o da urbanização desequilibrada. Desta feita, os instrumentos de política urbana foram instituídos como remédios para essa urbanização constituída à revelia da necessária intervenção do Poder Público, ao contrário dos países industrializados, que viram nos instrumentos meios precisos para a estruturação de um Estado de bem-estar social (pós-guerra) de forma a mediar os interesses do capital, face ao bem público (FERREIRA, 2003).

Para fins metodológicos, serão analisados, em específico, os instrumentos constantes nos artigos 5º e 7º da Lei n. 10.257/2001, quais sejam, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, sua (in) aplicação e os efeitos na realidade do Município de Fortaleza no Ceará.

### **3 ASPECTOS NORMATIVOS: PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC) E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO**

Visando cumprir os preceitos conquistados pela constitucionalização da temática urbana e pelos saltos oriundos do Estatuto da Cidade, os instrumentos de política urbana figuram como meios essenciais na materialização da construção de cidades cada vez mais bem equilibradas e que cumprem sua função social.

O parcelamento, edificação e utilização compulsórios - PEUC e o IPTU progressivo no tempo (artigos 5º e 7º da Lei 10.257/2001), de um modo geral, têm como objetivo conduzir a ocupação da cidade para áreas já dotadas de infraestrutura, evitando, assim, os vazios urbanos que se utilizam dessa disposição pública para promover a valorização de imóveis particulares (CYMBALISTA; SANTORO, 2001).

Os referidos instrumentos foram, à época de sua delimitação, através do Estatuto da Cidade, alvo de atenção, discussões e resistência, e sua aplicação, bem como planejamento, ainda não são plenos no Brasil. De forma que serão apontados nos tópicos seguintes os contornos teóricos dos dois instrumentos, suas disposições normativas e enfrentamentos.

#### **3.1 Apontamentos preliminares**

Ultrapassados os imbróglis legislativos, o Estatuto da Cidade enfim foi editado, trazendo as demarcações estabelecidas pela Constituição, entre elas, os instrumentos a serem utilizados pelos Municípios conforme suas especificidades e planejamentos. O PEUC e o IPTU progressivo no tempo, que são de aplicação sucessiva, apesar de estarem disciplinados na Constituição e no Estatuto da Cidade, estão envoltos por discussões acerca de pontos que se tornam sensíveis, a partir da interpretação da norma para posterior planejamento e aplicação.

##### *3.1.1 Função Social sob a perspectiva urbanística*

Conforme orientação da lei federal, os imóveis urbanos devem cumprir com sua função social. Apesar de estar citada em todas as Constituições desde 1934, a

função social da propriedade no Brasil carregou os vieses individualista e liberal, oriundos do Código Civil de 1916, que perdurou até 2002. No entanto, a Constituição e o próprio Estatuto da Cidade trouxeram uma nova visão da propriedade urbana (FERNANDES, 2010).

Na verdade, a Constituição de 1988 é considerada um marco no desenvolvimento político nacional, o que ocasionou uma grande expectativa acerca do funcionamento de suas instituições. No mesmo sentido, o texto constitucional invoca, em certa medida, uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil a partir dos traços de gestão democrática que, por seu turno, é refletida no próprio ordenamento urbano (DEMO, 1992).

Sob essa ótica, a Constituição, mais precisamente no parágrafo 2º do artigo 182<sup>10</sup>, dispôs que o imóvel urbano cumpre sua função social quando realiza as determinações de ordenação urbana estabelecidas pelo Plano Diretor, fruto de ação legislativa do Município. Porém, havia expectativas quanto ao fato de que a Lei n. 10.257/2001 apresentasse uma definição expressa, mínima e de caráter geral (ALMEIDA, 2006).

No entanto, a partir de uma leitura e interpretação sistemáticas dos parágrafos 2º e 4º, do artigo 182 da Constituição, é possível mensurar que o constituinte concebeu como imóvel urbano descumpridor da função social aquele não utilizado, subutilizado ou não edificado. Ademais, Rodrigues (2004) entende que a função social do imóvel urbano também é disposta tanto no artigo 183 da Constituição

---

<sup>10</sup> 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.

[...]

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

[...]

§ 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. (BRASIL, 1988, online, grifo nosso).

quanto no artigo 9º do Estatuto da Cidade<sup>11</sup>, ao tratarem do direito de usucapião especial urbano, limitando, assim, a especulação imobiliária.

Neste sentido, os imóveis urbanos devem estar de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e com especificações do respectivo Plano Diretor, que estabelecerá um coeficiente de aproveitamento mínimo conforme as regiões a serem desenvolvidas. Os imóveis, que não se enquadram nos padrões de aproveitamento determinados, devem ser alvo de intervenção do Poder Público Municipal.

O Município deve aplicar o instrumento de política urbana cabível, no caso, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, constante nos artigos 5º e 6º da Lei n. 10.257/2001 e, em caso de recalcitrância, o IPTU progressivo no tempo, descrito no artigo 7º, da mesma lei.

Em suma, em termos urbanísticos, a função social da propriedade está atrelada ao uso que é dado ao imóvel urbano, conforme o planejamento municipal, e, por conseguinte, de acordo com as macroorientações da Constituição e do Estatuto da Cidade.

### *3.1.2 Necessidade de lei municipal específica*

O *caput* do artigo 5º da Lei n. 10.257/01, ao tratar do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, traz a expressão “Lei municipal específica”. Essa legislação, oriunda do legislativo municipal, deve ter como conteúdo: o estabelecimento dos casos de não incidência dos instrumentos; a especificação conceitual dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados; os prazos para o cumprimento da obrigação e as formas de participação social na gestão.

A leitura integral do artigo leva a crer que há, enquanto requisito legislativo, a necessidade de edição da norma municipal específica, além do Plano Diretor, em

---

<sup>11</sup> Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia 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 será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão (BRASIL, 2001, online).

concordância com o parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal. Nos termos seguintes:

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. (BRASIL, 2001, online, grifo nosso).

Bruno Filho e Denaldi (2009) afirmam que se o Município estabelecer todos os ditames necessários para a aplicação dos instrumentos já no Plano Diretor, não há razão para invocar outra lei municipal, conferindo, desse modo, uma aplicabilidade imediata. Em sentido contrário, Levin (2008) aduz que até que seja editada a lei municipal específica, o Município não poderá notificar o proprietário para que proceda com o adequado aproveitamento do imóvel.

O cuidado em analisar a problematização em liça é que, diante das urgências presentes nas cidades brasileiras, é atrativo que um Plano Diretor possa tratar das variáveis que envolvam a aplicação dos instrumentos. Contudo, o risco que se corre é que o instrumento seja apenas mencionado de forma genérica e insuficiente.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, inciso I, ao determinar o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, não estabeleceu o detalhamento do PEUC e instrumentos sucedâneos, exigindo apenas a determinação das áreas urbanas que deveriam ser alvos do cumprimento do instrumento, da seguinte forma:

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

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; [...]  
(BRASIL, 2001, online, grifo nosso).

Entretanto, a Lei n. 10.257/2001 não proibiu o Município de ir além e, eventualmente, já tratar no Plano Diretor de todo o processo que envolve o PEUC. Assim, não há impedimento de que este mecanismo legal aborde de forma completa os instrumentos e seu processo de aplicação. Mais do que isso, em tom de orientação,

a Resolução Recomendada n. 34 de 1 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada n. 164 de 26 de março de 2014, do Conselho das Cidades, mais especificamente em seu artigo 3º, dispõe que o Plano Diretor poderá (e não se trata de conteúdo obrigatório) estabelecer os critérios conceituais dos imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos (não edificados, subutilizados e não utilizados) e os prazos de cumprimento das obrigações.

Há também outro ato que, apesar de não ser citado pelo Estatuto da Cidade, é tratado como essencial no processo que envolve a observância do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, qual seja, o decreto municipal. Segundo Denaldi *et al* (2015a), esse ato do Executivo, que independe de aprovação legislativa, é importante na operacionalização da aplicação dos instrumentos, podendo estabelecer as competências dos órgãos municipais, o procedimento de notificação, os critérios de impugnação e a supervisão da aplicação.

Feitas essas importantes observações preliminares, passaremos à análise detalhada do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo no tempo, além das discussões que envolvem seu planejamento e aplicação.

### **3.2 Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC): requisitos, planejamento e aplicação**

O instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) está descrito no parágrafo 4º, do artigo 182, da Constituição Federal, e nos artigos 4º, inciso V, alínea *i*, 5º e 6º, da Lei n. 10.257/2001. Deve ser aplicado quando o imóvel não se enquadra nos parâmetros de adequação, conforme disciplina do Plano Diretor e, se for o caso, da lei municipal específica. O Estatuto da Cidade assim refere:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V - institutos jurídicos e políticos

[...]

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

[...]

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.

[...]

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos. (BRASIL, 2001, online).

A aplicação do instrumento em comento tem como requisito o descumprimento da função social e do devido aproveitamento do solo urbano, especificamente: a não edificação, a subutilização ou a não utilização do imóvel. O proprietário do solo urbano é o sujeito passivo dessa obrigação que, em caso de descumprimento, terá de fazê-lo de forma compulsória (ALMEIDA, 2004).

Os imóveis em que não há qualquer edificação, compostos somente pela terra nua, são denominados *não edificados*; aqueles em que há edificações abandonadas, total ou parcialmente, e não são habitados, são chamados de *não utilizados*; e os que possuem aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido pelo Município são os *subutilizados*. São estes os imóveis alvos da aplicação do PEUC (BARROS *et al.*, 2010).

O coeficiente de aproveitamento está mencionado no artigo 28, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade e é definido como a relação entre a área edificável e a área do terreno. Conforme o planejamento traçado, esse coeficiente poderá sofrer variações de acordo com a divisão das áreas da cidade.

Sobre os imóveis não edificados, segundo Denaldi *et al* (2015a), também devem ser entendidos como aqueles em que há ruínas de edificação, salvo se as ruínas contemplarem um bem de importância histórica e cultural.

Quanto aos imóveis não utilizados, classificados como aqueles em que há edificações abandonadas de forma total ou parcial, é necessário que a lei municipal preveja outras orientações para definir a melhor aplicação possível do instrumento. Assim, é importante que o Município delimite o tempo mínimo de não utilização do imóvel e o percentual de área construída não utilizada. Para isso, pode atuar conjuntamente com outras instituições, tais como as concessionárias de serviços públicos. Em caso de omissão legal quanto ao percentual da área construída e não

utilizada, entender-se-á que toda a edificação deverá estar não utilizada (Denaldi *et al*, 2015a).

Almeida (2004) comenta que os imóveis “não utilizados” seriam aqueles em que o coeficiente de aproveitamento é igual zero e que, em termos práticos, acabaria resultando nas mesmas características dos “não edificados”, apesar de figurarem em conceitos distintos. Para Bruno Filho e Denaldi (2009), os contornos teóricos dos imóveis “não utilizados” devem ficar a cargo do Poder Público Municipal dentro de uma razoabilidade.

Neste sentido, e visando sanar equívocos ou conflitos quanto à definição teórica dos imóveis passíveis de aplicação do referido instrumento, a Resolução Recomendada n. 34 de 1 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada n. 164 de 26 de março de 2014 do Conselho das Cidades, dispõe que o Plano Diretor pode estabelecer os critérios para a devida caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não edificados (BRASIL, 2014).

Outro requisito para aplicação do PEUC é o da existência de infraestrutura e o de demanda para utilização. Não há sentido de o Município atribuir a obrigação ao proprietário se não há estrutura de urbanização no local do imóvel e demanda para sua utilização, conforme dispõe o inciso I, do artigo 42 do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

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

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

E aqui se torna bem clara a funcionalidade do instrumento em comento, o qual se perfaz na contenção da expansão da cidade para outras áreas, que porventura ainda não tenham estrutura de urbanização. Enquanto isso, há espaços vazios e passíveis de uso, nas áreas já cobertas pelos serviços básicos (vias, saneamento básico etc.), inclusos em um ciclo de especulação imobiliária. Sem falar nos casos em que a cidade não tem mais área de expansão, causando severos problemas no âmbito habitacional, da saúde, segurança e ambiental, entre outros.

Convém pontuar, ademais, a inquietação acerca da terminologia utilizada tanto pela Constituição como pelo Estatuto da Cidade. Primeiramente, acerca da expressão “solo urbano”<sup>12</sup>. Conforme Almeida (2004), não há razão para interpretar a expressão em sentido estrito, uma vez que se “solo urbano” fosse considerado apenas um terreno não edificado tornaria o qualificativo de “subutilizado” sem sentido. Assim, “solo urbano” deve ser entendido enquanto terreno com todos os acessórios e equipamentos urbanos que lhes são acrescidos.

Ao estabelecer os critérios de aproveitamento do imóvel, o ordenamento tenta coibir os vazios, pois o solo urbano adequadamente destinado também é instrumento de desenvolvimento econômico da região, bem como auxilia na prevenção de danos ambientais e correlatos.

Há imóveis que apesar de terem perfil passível de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo são considerados isentos, devendo, assim, ser apontados na legislação municipal específica. O Ministério das Cidades (2015, p. 32) descreve como isentos os imóveis com as seguintes características:

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

Desta feita, é possível que um imóvel com características de uma propriedade sem destinação seja isento da aplicação dos referidos instrumentos, desde que a não intervenção seja motivada por questões de interesse público, segurança, proteção ambiental e patrimônio cultural, previamente definidas em lei.

---

<sup>12</sup> A expressão é utilizada tanto no *caput* do artigo 5º como também no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Um ponto sensível a respeito da aplicação do PEUC diz respeito aos bens públicos<sup>13</sup>, devidamente conceituados no artigo 98 do Código Civil de 2002. A Constituição não fez ressalva, nem estabeleceu diferenciação entre imóveis urbanos privados e públicos na perspectiva da política urbana, interpretando-se, dessa forma, que a obrigação de cumprimento da sua função social independe do seu titular (DENALDI *et al*, 2015b).

Quanto à vinculação dos imóveis de titularidade do poder público ao cumprimento da função social, deve-se ter atenção. Para Abe (2008), o trecho da Constituição que invoca a função social no artigo 5º, inciso XXIII, refere-se somente aos imóveis de titularidade de particulares, por serem indevidas as sanções, em caso de descumprimento, aos entes públicos (União, Estados, Distrito Feral e aos próprios Municípios), pela configuração de invasão à autonomia que está estabelecida no artigo 18 da Constituição Federal<sup>14</sup>, e pelo fato das ações e obras em bens públicos dependerem de previsão orçamentária e liberação de verba.

De fato, as relações político-administrativas entre os entes da federação e a dependência orçamentária implicam em severas dificuldades, ou até na impossibilidade, de o Município atuar, quando for observado o caso de aplicação do instrumento em liça (DENALDI *et al*, 2015b).

Há também dispositivos constitucionais e legais que contribuem para isso. Conforme o disposto no artigo 2º, parágrafo 2º, do Decreto-Lei n. 3.365 de 21 de junho de 1941, a União pode desapropriar bens do Estado e do Município, o Estado pode desapropriar bens municipais, mas ao Município não foi dada essa possibilidade de desapropriar bens públicos, somente privados<sup>15</sup> (DENALDI *et al*, 2015b).

No mesmo sentido, no inciso VI, alínea “a”, do artigo 150 da Constituição Federal, consta que é vedado aos entes da federação (União, Estado, Distrito Federal

---

<sup>13</sup> Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem (BRASIL, 2002, online).

<sup>14</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, online).

<sup>15</sup> Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

[...]

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa [...] (BRASIL, 1941, online).

e Municípios) instituir imposto sobre patrimônio, renda e serviços uns dos outros (BRASIL, 1988).

Assim, a estrutura de competências entre os entes federativos torna praticamente inviável a aplicação do PEUC e também do IPTU progressivo no tempo aos bens públicos. Segundo Abe (2008, p. 144), a aplicação dos instrumentos seria caso de violação, nos seguintes termos:

Além de implicar ofensa à autonomia administrativa, sob o aspecto do princípio federativo, entender pela aplicação dos arts. 5.º a 8.º do Estatuto da Cidade aos imóveis públicos implica violação ao princípio da eficiência, uma vez que cabe à estrutura administrativa de cada ente público mobilizar seus recursos para fiscalizar o cumprimento dos fins coletivos que seus bens devem atender.

A esse respeito, Alexandre Levin (2008) menciona que os bens públicos estão passíveis de desapropriação, mediante prévia e justa indenização, conforme o parágrafo 3º, do artigo 182, da Constituição de 1988<sup>16</sup>. No entanto, a desapropriação sancionatória (em caso de descumprimento das obrigações constantes nos artigos 5º ao 7º do estatuto da Cidade) é inaplicável aos imóveis de propriedade da União e Estados. Disserta, ainda, que os imóveis das autarquias e fundações públicas, os quais não estejam vinculados às suas finalidades essenciais, podem ser obrigados a cumprir com a função social, sob pena de aplicação dos instrumentos dos artigos 5º ao 8º do Estatuto da Cidade.

Considerando-se o ideal cooperativo entre União, Estados e Municípios e, até mesmo, as próprias mazelas que buscam ser evitadas ou amenizadas com a aplicação dos instrumentos, não é adequado que um bem público subutilizado ou não utilizado seja contribuinte nas situações de vazios urbanos danosos. Desta feita, respeitadas as competências constitucionais, os entes devem buscar soluções para que os bens públicos também cumpram com sua função social.

---

<sup>16</sup> 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.

[...]

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro (BRASIL, 1988, online).

Superadas as complexidades, nos casos devidos, a aplicação do PEUC não deve ser considerada uma faculdade do Poder Público Municipal, apesar das expressões “é facultado” e “poderá determinar”, contidas no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal e no *caput* do artigo 5º da Lei n. 10.257/2001, respectivamente.

O poder-dever investido ao Município deve ser exercido em caráter obrigatório, desde que estejam observadas as condições objetivas para sua aplicação, sobretudo em termos de concretização de direitos fundamentais, como é o da habitação, que se revela de forma latente nas medidas que buscam constranger a especulação imobiliária e a concentração anormal de pessoas em áreas sem estrutura adequada (BRUNO FILHO; DENALDI, 2009).

Neste sentido, observados os critérios para aplicação do PEUC, a notificação será procedida pelo Poder Público Municipal, através de órgão competente, dirigida ao proprietário do imóvel ou ao respectivo responsável, se for o caso de pessoa jurídica. A notificação também poderá ser através de edital, quando frustradas por três vezes a notificação pessoal, conforme os incisos I e II do parágrafo 2º do artigo 5º da Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade foi muito claro quanto ao procedimento da notificação, restando ao Município estabelecer o modelo do auto, os prazos para o exercício do contraditório e os elementos necessários para instruir o ato. Uma vez ocorrendo a notificação (pessoal ou por edital), esta deverá ser averbada, pelo Município, junto ao Cartório de Registro de Imóveis, para que, no caso de alienação, o novo proprietário tenha ciência do gravame, haja vista a obrigação vincular-se ao imóvel (DENALDI *et al*, 2015a).

O auto de notificação deve ter algumas informações básicas, tais como: a descrição da obrigação atribuída ao imóvel e as consequências do seu não cumprimento; a indicação da legislação que fundamenta o ato; o prazo para impugnação administrativa e os requisitos de sua instrução. Recomenda-se, ainda, que haja a identificação do servidor público responsável pela notificação e da pessoa que o recebeu, com as devidas assinaturas e números de documentos de identificação (DENALDI *et al*, 2015b).

Importante que haja, além disso, a indicação do processo administrativo que trata da aplicação do instrumento, bem como a disposição de contatos do setor e pessoal responsáveis pela gestão do instrumento, para que o proprietário possa sanar quaisquer dúvidas. Em caso de recusa de recebimento por parte do proprietário ou representante, o Poder Público Municipal procederá com a notificação por edital (DENALDI *et al*, 2015b).

Assim, em síntese, o processo de planejamento e aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, deve seguir os seguintes passos:

Quadro 1 – Etapas e atividade condutoras da aplicação do PEUC.

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

Fonte: DENALDI, Rosana *et al* (2015a, p. 39).

Após a notificação, o proprietário deve cumprir com a obrigação estabelecida, seja a de edificar, seja a de parcelar ou utilizar, respeitados os prazos mínimos apontados pelo Estatuto da Cidade nos incisos I e II, §4º do artigo 5º, que são: um ano, a partir da notificação para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento; em caso de empreendimentos de maior porte, a lei municipal específica poderá prever os requisitos do que considera ser um empreendimento de grande porte e a sua conclusão em etapas (ALMEIDA, 2004).

Cumpra observar que em caso de sobra de prazo na etapa do projeto, não haverá acréscimo ao prazo da execução. Em caso de transmissão do imóvel seja *inter vivos* ou *causa mortis*, após a notificação, conforme o artigo 6º do Estatuto da Cidade, as obrigações também se transferem sem interrupção dos referidos prazos, por isso a necessidade de averbação (ALMEIDA, 2004).

De algum modo, e a depender dos trâmites administrativos de análise e de aprovação do projeto, os prazos mencionados pelo Estatuto da Cidade, que são parâmetros mínimos, se demonstram razoáveis. Ao passo que o Município impõe a obrigação, não o faz de forma insuportável. Considerando-se também que a obrigação acompanha a coisa, no caso, o imóvel, a lei não proibiu alienação após a referida notificação.

Nesse viés, se mesmo com a disposição dos prazos, o proprietário se encontrar sem condições de cumprir com a obrigação de parcelar ou edificar o imóvel, a própria lei federal ofereceu uma possibilidade: o consórcio imobiliário, que está disposto no artigo 46 da Lei n. 10.257/2001 (modificado pela Lei 13.465/2017), da seguinte maneira:

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal (BRASIL, 2001, online).

O proprietário pode estabelecer uma parceria com o Município de modo que este aplique os recursos necessários ao parcelamento ou edificação do imóvel. O proprietário passa a titularidade para o Município e recebe em troca, ao final do empreendimento, unidades imobiliárias de valor correspondente ao seu imóvel antes

das obras. O consórcio imobiliário é facultado tanto ao proprietário quanto ao Município, que deverá analisar a proposta dentro da sua conveniência e possibilidade.

Há também outra hipótese, a do abandono, que está previsto no artigo 1.276, parágrafo 2º, do Código Civil de 2002<sup>17</sup>. No caso previsto pela lei civil, o imóvel poderá ser arrecadado pelo Município, se estiver em sua circunscrição, desde que respeitados alguns critérios, tais como, a cessação dos atos de posse e a inadimplência fiscal pelo prazo de três anos. Neste caso, a desapropriação em favor do Município não enseja qualquer tipo de indenização. Vale lembrar que o não uso, o qual enseja a aplicação do PEUC, é apenas um dos fatores a serem considerados no abandono (DENALDI *et al*, 2015b).

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel não seja cumprida na forma e no tempo determinados pela legislação (incluindo o prazo de protocolo do projeto), o Município procederá com a aplicação do IPTU progressivo no tempo, conforme o artigo 7º da Lei n. 10.257/01.

Apesar do já comentado progresso proporcionado pelas normas constitucionais e pela Lei n. 10.257/2001, o PEUC ainda é considerado um instrumento em maturação. Isso se dá por inquietações relativas à complexidade das estruturas sócio-políticas das cidades que tornam a aplicação do referido instrumento difícil ou incipiente.

A começar pela dificuldade de fazer um levantamento fidedigno dos imóveis que não estejam cumprindo a sua função social. No Brasil, há cidades, principalmente as capitais, que abrigam milhões de pessoas distribuídas de modo embaraçado em seu território. Seriam necessários, portanto, investimentos para contratação e capacitação de pessoal para traçar, através de pesquisa de campo, o perfil dos imóveis urbanos e sua situação em relação ao devido aproveitamento.

Segundo Rodrigues (2004), dados gerais não suprem essa demanda, pois são necessárias ações específicas e bem planejadas. Assim, enquanto os Municípios

---

<sup>17</sup> Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais (BRASIL, 2002, online).

não colhem e organizam esses dados, a estrutura legislativa fica inerte, sem aplicação.

Uma faceta interessante, e que será desenvolvida mais detalhadamente no capítulo 3, é que os Municípios que aplicam o PEUC fazem parte de uma parcela muito pequena e suas experiências ainda não são capazes de fomentar uma avaliação quanto aos resultados. Dessa maneira, o que se pode apontar, em termos de reflexos da aplicação do instrumento em comento, ainda é muito prematuro, apesar de decorridos quase 20 anos do Estatuto da Cidade (DENALDI *et al*, 2015b).

Outro aspecto que deve ser notado é o fato de as eventuais intervenções do Poder Público, no âmbito da propriedade, ainda são tratadas como tabu. Muitos dos desconfortos e desacordos quanto à atuação do Município em face do planejamento urbano acontecem pelos resquícios de uma concepção tradicional da propriedade e de uma visão de cidadania frontalmente influenciada pela economia. É inafastável, também, a hipótese de que após anos de urbanização desorganizada, mover as estruturas das cidades no Brasil não é uma tarefa simples.

Fechado, então, o arco a respeito do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, será apresentado o instrumento seguinte, disposto no artigo 7º da Lei n. 10.257/2001, qual seja, o IPTU progressivo no tempo.

### **3.3 IPTU progressivo no tempo**

O Imposto Predial Territorial Urbano está contemplado no artigo 32 do Código Tributário Nacional<sup>18</sup>. A espécie tributária, de competência do Município, tem como fato gerador a propriedade, a posse ou o domínio útil de bem imóvel por natureza ou por acessão física, conforme lei civil, localizado na zona urbana do Município. A base de cálculo do referido tributo é estabelecida conforme o valor venal do imóvel, podendo ter modulação de sua alíquota de acordo com a sua localização e uso e seu valor, segundo o artigo 156 da Constituição Federal, nos termos seguintes:

---

<sup>18</sup> 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, online).

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

IV - (Revogado).

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no 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. (BRASIL, 1988, online, grifo nosso).

É fundamental mencionar a Emenda Constitucional n. 29 de 13 de setembro de 2000, que modificou a redação do parágrafo 1º do artigo 15, da Constituição Federal. Antes desta Emenda, o dispositivo constitucional afirmava que o IPTU poderia ser progressivo, conforme lei municipal, visando assegurar o cumprimento da função social da propriedade, podendo desestimular ou inibir determinadas edificações e empreendimentos em certas áreas das cidades. Essa possibilidade foi alvo de objeções, uma vez que se considerava a progressividade mencionada como a mesma disposta no parágrafo 4º do artigo 182, devendo ser cumpridos os demais requisitos para sua aplicação. Essa discussão foi superada com a edição da Emenda n. 29, que suprimiu essa possibilidade (ANDRADE, 2007).

Assim, a variação da alíquota do IPTU está prevista de três formas: pelo valor do imóvel, pela localização e uso do imóvel e pela inobservância das diretrizes do planejamento urbano, constantes tanto na Constituição como na legislação federal e no Plano Diretor. Como os demais tributos, o IPTU é uma das formas de o Poder Público arrecadar receitas e cobrir os gastos das suas funções na dinâmica do Estado Fiscal (AVY-YONAH, 2008).

No entanto, as funções dos tributos não se restringem tão somente às de arrecadação. Para Avy-Yonah (2008), os tributos também têm outras funções, quais sejam, redistributiva e regulamentar. Em suas palavras:

Assim, a tributação pode ter uma função redistributiva, com vista a reduzir a desigualdade na distribuição de renda e da riqueza, que resulta do funcionamento normal de uma economia baseada no mercado [...]. Outra função da tributação que se quer sublinhar é seu componente regulamentar. A tributação pode ser utilizada para orientar a atividade no setor privado em direções desejadas pelo Estado (AVY-YONAH, 2008, p. 10).

As funções redistributiva e regulamentar estão sob o guarda-chuva da extrafiscalidade, que é o uso do tributo com o fim de estimular ou desestimular condutas e comportamentos, conforme uma finalidade. Assim, através do tributo o Estado pode estimular o consumo de determinados bens, preservando toda a linha produtiva de algum setor, por exemplo (MACHADO SEGUNDO, 2018).

Andrade (2007) expõe que a extrafiscalidade é o ponto de intercessão entre o direito urbanístico e o direito tributário, uma vez que o IPTU progressivo no tempo descola do princípio da capacidade contributiva, haja vista o interesse público de natureza social e econômica, incluindo a ordenação do espaço urbano.

A esse respeito, uma das discussões que são apontadas é se a aplicação do IPTU progressivo no tempo se trata de uma atuação do Estado por meio da extrafiscalidade, para obrigar o proprietário a dar uma destinação ao imóvel, ou se o instrumento de política urbana tem caráter de sanção a ser aplicada em caso de recalcitrância.

Almeida (2004) trata o referido instrumento enquanto sanção pela não observância dos prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou dar uso ao imóvel urbano. O constituinte, no parágrafo 4º do artigo 182, utilizou-se do termo “sob pena”, o que justifica interpretações deste matiz<sup>19</sup>. Sobre esse aspecto, aponta Schoueri (2018, p. 159):

Entretanto, não há como colocar em dúvida que a progressividade no tempo do IPTU é uma “pena” que ocorrerá apenas depois da exigência de parcelamento ou edificação compulsórios. A partir daí, seu descumprimento se torna um ilícito e, se o IPTU progressivo apenas ocorre no passo seguinte, evidencia-se, sim, seu caráter sancionatório. Quanto a tal progressividade, importa ter em mente que ainda se estará diante de um tributo, posto que de caráter sancionador.

---

<sup>19</sup> 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.

[...]

§ 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 (BRASIL, 1988, online, grifo nosso).

Importante frisar que o Código Tributário Nacional - CTN, em seu artigo 3º, esclarece que o tributo não constitui sanção de ato ilícito, sendo o IPTU progressivo no tempo uma exceção à regra. Como sanção, parte-se da premissa de que há uma violação. Tendo a norma municipal como um imperativo positivo, (promoção do adequado aproveitamento da propriedade), a omissão exprime a violação. Como resposta a esta, usa-se a sanção (incisos I, II e III do §4º, do art. 182, da CF/88) como expediente que salvaguarda a norma (BOBBIO, 2014).

O caráter sancionatório do IPTU progressivo no tempo não extrapola o princípio da vedação da utilização de tributo com efeito confiscatório, uma vez que a própria legislação estabeleceu limites para a progressão da alíquota, quais sejam: o valor da alíquota a ser majorada em um ano não pode ser maior que o dobro da aplicada no ano anterior, e o valor máximo da alíquota deve ser de até 15% (quinze por cento) (SCHOUERI, 2018).

Conforme orientação do inciso II, do artigo 182, da Constituição e do *caput* do artigo 7º do Estatuto da Cidade, o IPTU progressivo no tempo será aplicado quando constatado o descumprimento das obrigações e prazos dispostos no artigo 5º<sup>20</sup>, que se refere ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de propriedade urbana que não cumpre sua função social. Assim, o Poder Público Municipal procederá com a aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo com a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos. A aplicação dessa majoração, contudo, deve obedecer alguns requisitos.

Primeiramente, e da mesma forma que o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo deverá estar previsto no Plano Diretor e em lei municipal específica. Levando em consideração o caráter

---

<sup>20</sup> 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.

§ 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 (BRASIL, 2001, online).

consecutivo do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, é essencial que a legislação municipal já trate dos dois instrumentos.

Essa mesma lei deve prever os limites dos aumentos percentuais anuais da alíquota, respeitados os limites estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, quais sejam: a) o valor da alíquota a ser aplicada em um ano não pode ser maior que o dobro da alíquota aplicada no ano anterior; b) o maior valor da alíquota deverá ser de 15% (ALMEIDA, 2004).

Outrossim, o IPTU progressivo no tempo será aplicado aos casos previstos em lei, independente da cobrança geral do IPTU. É possível, todavia, que durante o período da aplicação da sanção, haja um aumento desse imposto de forma geral para todos os contribuintes, o que não exime o proprietário ora sancionado. Portanto, o aumento geral deverá ser cumulado com o IPTU progressivo no tempo. Essa cumulação impede que o proprietário sancionado acabe se beneficiando, deixando de pagar o Imposto Predial. Assim, pelo mesmo motivo, não se pode conceder isenção ou anistia (ALMEIDA, 2004).

Em caso de cumprimento da obrigação por parte do proprietário, a alíquota do IPTU deverá retroceder às referências ordinárias. Em sentido contrário, consoante o §2º do artigo 7º do Estatuto da Cidade, passados os cinco anos sem que a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar tenha sido atendida, o Município poderá manter alíquota máxima até o devido cumprimento ou proceder com a desapropriação do imóvel de acordo com o artigo 8º.

Analisando literalmente o trecho da legislação, nota-se o uso das expressões “manterá”<sup>21</sup>, no §2º do artigo 7º, e “poderá”<sup>22</sup>, no *caput* do artigo 8º. No artigo 7º, o legislador afirma que decorridos os cinco anos sem que a obrigação estabelecida no artigo 5º seja cumprida, o Município manterá a cobrança da alíquota

---

<sup>21</sup> Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

[...]

§ 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 (BRASIL, 2001, online).

<sup>22</sup> Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. [...] (BRASIL, 2001, online)

máxima até que se cumpra a obrigação, estando garantida a prerrogativa do artigo 8º. Neste escopo, trata Fernando Dias (2004, p. 92):

A cobrança pela alíquota máxima do IPTU, como sanção, deve ser mantida indefinidamente, até que o proprietário cumpra sua obrigação [...]. Como mais um argumento para se afastar a eventual alegação do caráter confiscatório da medida, é de se notar que está nas mãos do proprietário contribuinte a manutenção dessa tributação pela alíquota máxima: basta que ele cumpra sua obrigação que cessará a cobrança (grifos nossos) (DIAS, 2004, p. 92)

Não se pode deixar de registrar que nos termos do *caput* do artigo 8º, o legislador se utiliza do termo “poderá” que por sua vez, denota que o Município tem, dentro da situação, a faculdade de proceder à desapropriação do imóvel desde que cumprido o requisito do decurso do tempo sem o cumprimento da obrigação.

Analisando a legislação, e considerando o papel que o Município assume na política urbana, parece ser mais acertado interpretar que o legislador facultou ao Poder Público Municipal manter a alíquota máxima do IPTU até o cumprimento da obrigação ou proceder com a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Desse modo, foi dada ao Município certa liberdade em fazer essa opção, considerando seu contexto local e seus objetivos.

Caso opte por desapropriar o imóvel, o Município deve observar o prazo de cinco anos, contados a partir da incorporação ao seu patrimônio, para proceder com o adequado aproveitamento do imóvel, sob pena de improbidade administrativa. Assim, o Município deve adequar as medidas a serem tomadas ao seu planejamento para não incorrer na mesma falha do expropriado. Em outras palavras, caso aquele exproprie o imóvel, deverá lhe dar uma destinação para que também cumpra com a função social.

Apesar da funcionalidade do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, e sua possibilidade de gerar efeitos satisfatórios para coibir os vazios urbanos e a própria especulação imobiliária, a grande maioria dos Municípios brasileiros ainda não procede com sua aplicação (DENALDI *et al*, 2015a).

Desta feita, ao contrário do que aconteceu nas décadas anteriores, o Brasil já tem, ao menos em termos formais, uma estrutura institucional para auxiliar os

Municípios nos seus respectivos planejamentos e aplicação dos instrumentos disponíveis.

Apesar das dificuldades de compreensão da aplicação do Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo, percebe-se que a adversidade maior já foi transposta e deve ser valorizada, qual seja, a institucionalização da temática.

Assim, é importante analisar com critério a forma com que os Municípios tratam a questão urbana, mormente as capitais. A legislação precisa não só de sua edição, mas também do seu cumprimento, observadas as peculiaridades de cada lugar. Passa-se, a partir de agora, a analisar a situação do Município de Fortaleza, seu rol normativo acerca dos referidos instrumentos e a sua devida aplicação (ou não), estabelecendo comparativo com outros Municípios.

## 4 A CIDADE DE FORTALEZA: UMA ANÁLISE LOCAL E COMPARADA

Os esforços até aqui empreendidos se concentraram em demonstrar um panorama histórico da política urbana a nível nacional e seus detalhamentos normativos, fixando os marcos da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001. Apresentou-se de forma teórica os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, mencionados nos artigos 5º ao 7º, da Lei n. 10.257/2001.

O presente capítulo tem como objetivo afunilar essa discussão para a realidade da cidade de Fortaleza, expondo suas peculiaridades, pontos de relevância urbanística em sua história, sua atuação na aplicação dos instrumentos de política urbana e os efeitos gerados.

### 4.1 Breve panorama histórico

Fundada em 13 de abril de 1726, Fortaleza não era inicialmente uma cidade prestigiada tendo em vista sua distância das principais bacias hidrográficas (rios Jaguaribe e Acaraú) e das rotas econômicas. Só em 1799, com a independência da capitania do Ceará, as atividades comerciais passaram a ser feitas diretamente com Lisboa, por meio de Fortaleza (de forma preferencial), que logo se tornou a capital. Datam de 1800 os primeiros esforços de ordenação territorial que se desenharam no entorno dos caminhos que ligavam a capital ao interior e, em 1818, foi elaborada a primeira planta parcial da cidade, por Silva Paulet (FORTALEZA, 2019a; CAVALCANTE *et al*, 2014).

Assim como outras cidades do Brasil, Fortaleza se tornou uma opção de migração para o expressivo número de famílias retirantes do sertão, em face das constantes secas e estiagens e da precarização das condições de trabalho na agricultura. Costa (2008) salienta que, ainda no século XIX, o adensamento populacional se complexificou, modificando o cenário da capital cearense de modo a provocar o Poder Público a criar normas para regulamentar o comportamento e a convivência dessas pessoas no espaço urbano.

Segundo a autora, os migrantes que vinham da área rural tinham severas dificuldades em internalizar os costumes urbanos tidos como “civilizados”, e persistiam

em imprimir seu modo de vida na cidade. Acometidos de inúmeras carências, alojavam-se nas praças públicas, terrenos vagos e nas ruas, levando a administração pública a providenciar abarracamentos, prestar assistência médica em troca da força de trabalho na realização de obras públicas (COSTA, 2008).

Essas acomodações, somadas às condições que os retirantes chegavam, acabaram nutrindo tensões sociais. Os reflexos desses levantes migratórios se manifestaram em problemas habitacionais, questões relacionadas à saúde – como os surtos de doenças – e uma consequente divisão espacial, como manifestação de um distanciamento social.

Em 1835, foi aprovado o primeiro Código de Posturas da cidade de Fortaleza que tinha, primordialmente, o intuito de balizar os comportamentos e o modo de vida das pessoas e suas interações no espaço urbano. A esse respeito, Campos (1988, p. 64) relata:

Começa-se a cultivar o hábito de melhor cuidar das casas de moradia, mantendo sempre alimpadas as frentes residenciais, os becos e fundos de quintais, principalmente por onde transita o povo [...]. Vão obstadas as correrias a cavalo [...]. Já não era permitida a matança de gados cansados nem em outros locais afora o do curral do açougue [...]. Aumenta o respeito ao que pertence aos outros interdito a caçadores o vezo de adentrarem a propriedades particulares, em suas atividades venatórias (CAMPOS, 1988, p. 64).

Pouco mais adiante, em 1865, outro Código de Posturas foi aprovado na administração do Governador Bacharel Francisco Ignácio Homem de Mello. Com uma sensível melhora na economia, outras intervenções na cidade foram necessárias. Desta feita, a legislação também passou a regulamentar os limites e dimensões das edificações, descarte de lixo e dejetos. Em 1870, mais um Código de Posturas foi aprovado pela Assembleia Legislativa Provincial, e trouxe, como inovação, sua sistematização em títulos, chamando a atenção para detalhamentos relativos à salubridade (COSTA, 2017).

Em 1872, a população presente em Fortaleza era de aproximadamente 42.458 (quarenta e dois mil quatrocentos e cinquenta e oito) habitantes (IBGE, 2010). Frente a esse cenário, inserido no curso da *Belle Époque* da capital cearense (que durou até 1930), as preocupações relativas à cidade estavam mais fortemente

direcionadas aos esforços estéticos e culturais, a fim de introjetar as perspectivas europeias, sobretudo a francesa, no espaço e na sociedade. Desta feita, muitas obras foram realizadas (principalmente com a mão de obra dos retirantes), como asilos, hospitais, teatros, passeios públicos, bondes e iluminação a gás (BORGES, 2007).

Já nesse contexto de maior acentuação populacional, ocasionado pela severa seca ocorrida entre os anos de 1887-1889, mais um Código de Posturas foi editado em 1889, sob a administração do Dr. José Júlio d'Albuquerque. Essa norma tinha como pano de fundo a proliferação de inúmeras doenças, de forma que, a sua grande inovação foi a regulamentação do serviço de limpeza (COSTA, 2017).

Ao fim do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, Fortaleza passou a absorver uma nova dinâmica, afastando-se mais da concepção artística e cultural, se voltando para uma composição urbana com um matiz mais racional, funcional e econômico. Algumas intervenções urbanas demonstraram isso, tais quais: a reforma da Praça do Ferreira, em 1925, sendo melhorada a sua estrutura, uma vez que concentrava boa parte do fluxo de carros e pedestres da cidade, oportunidade em que Godofredo Maciel determinou a demolição dos cafés que existiam (Java, Elegante, Iracema e do Comércio), bem como o jardim, deixando os vãos mais livres e adequados para circulação; Em 1927, a inauguração do serviço de abastecimento de água e esgoto da cidade, projeto idealizado pelo Engenheiro João Felipe Pereira, em 1911, e posteriormente concluído pela empresa inglesa *Norton Griffiths & Company*, que tão logo se demonstrou insuficiente (BORGES, 2007).

Com a crise de 1929, a cidade sofreu mais um “boom” populacional e se expandiu de forma irregular e desordenada, produzindo um cenário cada vez mais excludente, haja vista as poucas alternativas de moradia para famílias de renda limitada, que acabavam se sujeitando a penosos aluguéis ou optavam pela informalidade (FREITAS; PEQUENO, 2015). Os problemas do século anterior persistiam e foram potencializados pelas mudanças econômicas logo no início da década de 1930.

Para uma melhor ilustração, conforme os dados oficiais (IBGE, 2010), Fortaleza se expandiu em termos populacionais na seguinte projeção:

Tabela 1 – Índice populacional em Fortaleza

<b>ANO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>
1872	42.458
1890	40.902
1920	78.536
1940	180.185
1970	872.702
1980	1.338.793
1991	1.765.794
2000	2.138.234
2010	2.452.185

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados do IBGE, 2010.

A partir dos dados acima, podem ser feitas algumas considerações: a primeira delas é a de que entre 1872 (data do primeiro censo) e 1940, ou seja, em um intervalo de 68 (sessenta e oito) anos, a população aumentou em pouco mais de 137.000 (cento e trinta e sete mil) habitantes. E entre 1920 e 1940, período em que os efeitos do desenvolvimento industrial brasileiro foram mais fortemente sentidos, a população de Fortaleza aumentou em mais de 101.000 (cento e um) mil habitantes, numa progressão de cerca de 5.000 (cinco mil) habitantes ao ano.

Outro aspecto que salta a atenção é que entre 1872 e 1890, em um íterim de 18 (dezoito) anos, a população de Fortaleza sofreu um sutil decréscimo. A situação de como os retirantes chegavam e depois eram acomodados em abarracamentos sem estrutura adequada, e a conseqüente proliferação de inúmeras doenças, pode ter sido um fator contribuinte. No ano de 1878, mais precisamente no dia 10 de dezembro, foram sepultados cerca de 1.004 (mil e quatro) corpos de vítimas da epidemia de varíola, denominando-se a fatídica data como “O Dia dos Mil Mortos” (FIRMO, [2019?]).

Episódios como esses e os relatos das epidemias de doenças explicam a influência das teorias médicas oriundas da Europa na gestão da cidade de Fortaleza, como relata Costa (2004, p. 61):

As teorias médicas dominantes na Europa também influenciariam as práticas urbanas e o disciplinamento da população em Fortaleza, onde o discurso higienista tinha seus seguidores, não só devido à bibliografia médica disponível, quase toda ela baseada em títulos estrangeiros, como pelo fato de que alguns médicos cearenses haviam se formado no exterior. Fundamentados naquelas teorias, esses profissionais propuseram um projeto de higienização física e moral da cidade, capaz de contribuir também para o disciplinamento do espaço urbano. A análise dos códigos de posturas, dos relatórios dos inspetores de higiene pública e dos governantes revela a real influência do discurso médico na administração de Fortaleza.

Voltando a meados dos anos 1930, o Brasil passa por um processo de transformações políticas e econômicas que ampliam ainda mais as questões urbanas. Em termos políticos, Araújo (2007, p. 66) aponta que “o Estado Novo foi construído a partir dos aspectos da necessidade de um Estado Nacional, do enfrentamento da questão social e do surgimento de um novo conteúdo de democracia social”.

Já no campo econômico, a partir de uma análise macro, a situação nacional se perfazia em uma economia subdesenvolvida e dependente de uma produtividade intermediária, incapaz de absorver toda a massa de trabalhadores, a julgar pelo aprimoramento tecnológico de sua produção e a distribuição irregular e desigual da renda. Isso tudo como uma reação ao processo de industrialização, que se baseava na pauta de importações para a produção de bens (PEREIRA, 1988).

Considerando que essas circunstâncias eram bem mais agravadas em determinadas regiões do país, sobretudo no Nordeste, a situação socioeconômica no Ceará, mais precisamente em Fortaleza, não era estável. A Fortaleza industrial era cenário de um processo de acumulação capitalista, nas palavras de Cavalcanti (2018, p. 202): “dessa forma, Fortaleza foi conformando o típico ambiente construído da urbanização sob o capitalismo, espacialmente diferenciado, contrastando a área central com as periferias industriais”.

Entre os anos 20 e 30, a elite da sociedade fortalezense, com o intuito de demarcar uma diferenciação social através do local de habitação, e para manter-se separada da grande massa, passou a deslocar-se, fomentando a formação de alguns bairros como Jacarecanga, Aldeota e Praia de Iracema (BORGES, 2007). Apesar disso, muitos dos imóveis nas áreas centrais da cidade e em locais estratégicos, tais como os armazéns, eram de propriedade das famílias mais abastadas e tradicionais, de forma que, em termos imobiliários, o espaço melhor estruturado já era de domínio de poucos.

Em 1932, sob a administração de Carneiro Mendonça, diante das mudanças já comentadas, foi decretado o Código de Posturas de Fortaleza que dividiu a cidade em quatro zonas e tinha como um de seus objetivos o disciplinamento dos próprios habitantes da cidade, na tentativa de promover uma melhor convivência social (BORGES, 2007).

Um ano depois, em 1933, o então prefeito Raimundo Girão demonstrou preocupação em planejar a cidade de forma antecipada e amenizar os danos causados pelos saltos de crescimento desordenado em Fortaleza. Isto posto, contratou-se o urbanista Nestor de Figueiredo para elaborar um plano diretor. O trabalho foi criado e apresentado ao Conselho Consultivo que, apesar de aprová-lo, optou pela construção de um Instituto de Menores Abandonados e Delinquentes. O projeto de Nestor de Figueiredo não foi levado adiante, tendo em vista que houve a substituição de Raimundo Girão por Álvaro Weyne. O que se observou, a partir de então, foram ações pontuais, descontínuas e sem planejamento (MUNIZ, 2006).

Entre 1932 e 1942, com a ocorrência de duas grandes secas, as ondas migratórias permaneceram como uma adversidade em Fortaleza. Apesar do contexto político diferente da chamada “República Velha”, o “Estado Novo” não agiu de forma tão distinta. As práticas públicas se davam de forma melindrosa em relação a possíveis intervenções no mercado de limitação de preços dos itens básicos, precarizando ainda mais o custo de vida dos mais pobres. Os retirantes continuaram a ser inclusos em abarracamentos, alguns persuadidos a migrar para a Amazônia e inseridos em frentes de trabalho que estavam além de suas capacidades técnicas. Segundo Neves (2001, p. 127): “o Estado Novo não era tão novo assim [...]”. As velhas práticas excludentes permaneceram ao longo do tempo, apesar das mudanças político-econômicas.

Os mesmos grupos tidos como incômodos e turbadores da ordem da cidade, deram origem aos grupos assentados em moradias precárias ao redor de Fortaleza, ao longo das linhas férreas, margens de rios etc., ampliando a cidade antes mesmo da sua estruturação e urbanização. Segundo Araújo (2010), neste momento, a cidade sofre uma separação mediante a lógica centro-periferia e a especulação imobiliária ganha corpo com apropriação de espaços periféricos por parte de proprietários de capital.

Cavalcanti (2018) chama atenção para o fato de que nesse processo de mudanças no espaço da cidade, movido em boa parte pela economia, muitos grupos que detinham terras lucraram com os loteamentos e outras operações urbanísticas. À vista disso, surgiram inúmeros bairros em Fortaleza seguindo uma composição que dividia as camadas sociais. Assim, a oeste e sudoeste estavam os pobres e elementos das indústrias; ao centro e ao leste estavam as classes médias e altas, em um espaço predominantemente residencial.

A partir de 1945, após o Estado Novo, Fortaleza passou por um processo de instabilidade administrativa, o que levou a cidade a crescer por ações da própria iniciativa privada sem a intervenção ou planejamento necessários. Em 1947, um Plano Diretor de Remodelação e Extensão da cidade foi concebido na gestão do prefeito Clóvis Matos e concluído já na gestão de Acrísio Moreira da Rocha. O trabalho realizado pelo Arquiteto e Urbanista sobralense Sabóia Ribeiro tinha um cuidado com a remodelação da cidade a partir de estratégias, observados os vazios urbanos. Entretanto, o projeto encontrou resistência dos grupos mais ricos, proprietários de terras (MUNIZ, 2006).

Enquanto isso, as atividades industriais no Ceará, sobretudo em Fortaleza, desenvolveram-se, apesar da inexistência de uma política nacional para o desenvolvimento industrial do Nordeste. Na década de 1950, foram criadas a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, para coordenar as ações dos órgãos federais, no suprimento de eventuais estruturas, e a organização da FIEC - Federação das Indústrias do Estado do Ceará (SAMPAIO FILHO, 1985).

Em 1963 Hélio Modesto, com o auxílio de uma equipe multidisciplinar e de grupos locais, formulou um Plano Diretor para Fortaleza e inovou ao tratar o planejamento urbano sob perspectivas econômicas, sociais e administrativas. O projeto não foi aplicado na gestão de Cordeiro Neto e na gestão seguinte, do prefeito Murilo Borges, pouco foi aproveitado. Entrou em vigor o Código Urbano, de autoria de Sabóia Ribeiro, Lei n. 2.004 de 6 de agosto de 1962, que só viria a ser revogada pela Lei n. 5.530 de dezembro de 1981 (MUNIZ, 2006; FORTALEZA, 1981).

Ainda em 1963, a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE) iniciou a construção de conjuntos habitacionais para atender pessoas com perfis socioeconômicos não alcançados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Foram então construídos os conjuntos do Pirambu e Santa Luzia do Cocó (BENTO, 2011).

Mais adiante, em 1972, período do Governo dos militares, foi criado o PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (LIMA, 2013). A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) estava inclusa em um projeto de desenvolvimento econômico regional, do Estado do Ceará, que oferecia infraestrutura, mão de obra mais barata e incentivos fiscais a fim de atrair investimentos industriais e firmar Fortaleza como um importante polo (RUFINO, 2012).

Apesar do atrativo viés econômico do processo de metropolização as demandas e as transformações espaciais vieram acompanhadas por disfunções sociais, como a criação de bolhas de população de baixa renda entre os espaços que receberam a atenção e investimentos. Com isso, essa população se viu impulsionada a migrar para esses espaços que passaram a ter um custo mais elevado por conta dos investimentos públicos e privados.

Diante disso, os problemas relativos à habitação e ao crescimento desordenado continuaram a se agravar. De forma que em 1973 o número de favelas em Fortaleza já alcançava níveis preocupantes. Foram identificadas 81 favelas, formadas por 34 mil domicílios que acomodavam cerca de 205 mil pessoas. Aproximadamente 20% da população de Fortaleza, à época, vivia em favelas (PEQUENO; FREITAS, 2012).

Desta feita, o Município de Fortaleza elaborou o Programa Integrado de Desfavelização, a ser executado entre 1973 e 1980, de reponsabilidade e execução da Fundação de Serviço Social de Fortaleza – FSSF. Os objetivos do Programa consistiam na remoção da população das áreas marginais e na recuperação desses locais para eventuais obras públicas, tomando como base a experiência bem-sucedida dos conjuntos Alvorada e Marechal Rondon (MÁXIMO; LOPES, 2018).

Em 1979 foi editada a Legislação Básica do Plano Diretor de Fortaleza que tinha em seu conteúdo a regulação do parcelamento do solo, a subdivisão do Município em Zonas e as diretrizes quanto ao sistema viário básico do Município, conforme o planejamento global estabelecido para a Região Metropolitana de Fortaleza. Entre suas disposições gerais a lei apontava que (FORTALEZA, 1979, p.15):

Tais disposições são estabelecidas no sentido de configurar, para Fortaleza, uma organização físico-territorial em que se atenda requisitos mínimos de funcionalidade e estética urbanas, ajustados à interesses do poder público quanto a aspectos econômicos, sociais e técnicos, relacionados à vida do homem nas cidades e à administração desse tipo de unidade territorial [...] Como orientações gerais, tais disposições se destinam a resguardar o bem comum face ao processo de relativa liberdade que caracteriza a expansão de uma cidade (FORTALEZA, 1979, p. 15).

Em 1981, o Município editou um novo Código de Obras e Posturas, a Lei n. 5.530 de 17 de dezembro. Essa legislação foi desenvolvida por um colegiado técnico da Superintendência do Planejamento do Município – SUPLAM e da Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas – SUOP, ao longo de quase um ano de trabalho. Em face das suas disposições gerais, a legislação era considerada necessária haja vista as mudanças em termos de costumes, padrões técnicos de edificações bem como a Legislação Básica do Plano Diretor que tornou obsoleto o Código anterior, qual seja o Código Urbano de 06 de agosto de 1962 (FORTALEZA, 1981).

Com a eleição de Tasso Jereissati para o Governo do Estado em 1986, as ações políticas que orbitavam ao redor dos investimentos na indústria se acentuaram, desenhando cada vez mais mudanças no espaço. Segundo Araújo (2007, pp. 104-105):

A implantação das indústrias teve papel importante em relação à atual configuração espacial do Estado. Elas são um dos principais promotores de significativo aumento da população urbana, ao estimular a migração campo-cidade, da entrada de capital no campo, com o agronegócio e da modificação das relações de trabalho [...] O termo modernização deve ser utilizado com cautela. A ele se aplicam as modernas técnicas produtivas da agricultura, destacando-se o agronegócio, cuja característica primordial é a exclusão da maioria da população que só tem acesso ao mínimo necessário para sua sobrevivência (ARAÚJO, 2007, p. 104-105).

A estruturação da Região Metropolitana de Fortaleza teve como base a política de desenvolvimento econômico. Esse processo de interiorização das indústrias e seu conseqüente afastamento das áreas mais centrais se deu por motivos de peso basicamente unilateral. As indústrias tinham a seu favor uma série de incentivos fiscais, tinham também a possibilidade de reduzir seus custos sobretudo com a mão de obra e, conseqüentemente, um distanciamento dos movimentos sindicais.

Como a organização do espaço para o desenvolvimento econômico era fundamental, foram empreendidas obras pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES e Banco do Nordeste – BNB (ARAÚJO, 2007). Assim, as indústrias também tinham a seu favor a resolução de questões estruturais e essenciais para as implementações em solo cearense. A esse respeito, Freitas (2006, p. 4) comenta:

Essa preocupação em inserir a cidade no ambiente de competitividade global contrasta com os tradicionais métodos de planejamento urbano. Isso fica evidente quando analisamos as políticas de habitação social. Na antiga lógica de produção do espaço, recursos do governo federal eram canalizados para grandes conjuntos habitacionais localizados na periferia. Em muitos casos, estes conjuntos eram construídos para abrigar famílias expulsas de favelas localizadas em espaços mais centrais. A ideologia dominante era a do urbanismo sanitarista, parte do projeto político da ditadura, que não tolerava invasões de terra e que tentava, a todo custo, impor ordem no espaço urbano.

Em 1992 foi sancionado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, Lei n. 7.061 de 16 de janeiro de 1992. Com uma temática pertinente, essa legislação trouxe um ponto curioso, qual seja o teor “crítico” do texto constante em sua apresentação. Alguns trechos merecem destaque:

O crescimento urbano dos países subdesenvolvidos tem na urbanização acelerada, uma peculiaridade, cujos desdobramentos políticos-administrativos e ambientais demandam soluções ao Poder Público, que pela abrangência, custos e prazos de execução, geralmente, não correspondem às necessidades. Portanto, o Município de Fortaleza apresenta serviços urbanos, que se considerados em conjunto, encontram-se deficientes, embora setorialmente, possam ser apontadas ofertas satisfatórias (FORTALEZA, 1992, p. 11).

O cenário político dessa legislação era diferente, afinal a Constituição de 1988 e o tema da política urbana já tinham sido integrados pela Constituinte e os Movimentos Sociais permaneciam atuando para gerar pressão para que, por conseguinte, o Estatuto da Cidade fosse logo elaborado e publicado. O reconhecimento exposto no plano Diretor de Fortaleza de 1992 traduz a influência desse marco.

Após a publicação do Estatuto da Cidade, entre 2001 e 2003, alguns programas habitacionais foram desenvolvidos em Fortaleza, como o “Casa Melhor” e

o “Programa de Urbanização de Favelas”. No ano de 2001 houve um processo de mobilização por parte de alguns vereadores de Fortaleza, com a proposta de revisão do Plano Diretor. Em abril do mesmo ano, o Vereador José Airton Cirilo requereu a realização de Sessão Especial para discussão da atualização do Plano Diretor de Fortaleza. Em maio, um grupo de Vereadores da Comissão de Urbanismo e Meio Ambiente da Câmara requereu a realização de um Seminário para avaliar o Plano Diretor de Fortaleza (MACHADO, 2010).

Ainda no contexto de revisão do Plano Diretor, Santos (2013) relembra que frente às pressões exercidas, principalmente pelas expectativas geradas pelos movimentos sociais em 2001, foi contratada uma equipe técnica multidisciplinar, formada por professores da Universidade Federal do Ceará - UFC, destacada por notório saber para auxiliar nesse projeto. No entanto, em 2002, essa equipe se retirou do processo.

Esse afastamento ocorreu pela tramitação concomitante da revisão da lei de uso e ocupação do solo na Câmara, que dispunha de posturas que beneficiariam o mercado imobiliário. Esse grupo foi substituído por outros consultores de escritórios de arquitetura que estavam ligados, em maioria, à construção civil (PEQUENO; FREITAS, 2012).

Nesta linha, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades e as novas diretrizes para o planejamento urbano, os municípios tiveram de iniciar seus esforços para se adequar às orientações a nível nacional. No ano de 2009 Fortaleza editou seu Plano Diretor que, segundo Capasso e Pequeno (2019), foi um marco tendo em vista a ampla participação popular na ocasião de sua elaboração e a indicação dos instrumentos de política urbana dispostos no Estatuto da Cidade.

Em que pese a Constituição de 1988 e a Lei n. 10.257/2001 complementarem as mudanças oriundas desse marco na política urbana do Brasil, assunto tratado no capítulo 1, o momento foi propício para fomentar expectativas de melhoria no cenário das cidades. Assim, após a redemocratização do Brasil, os Municípios poderiam atuar de acordo com suas competências e planejamento, conforme os respectivos Planos Diretores, na aplicação dos instrumentos de política urbana.

Para uma melhor compreensão, após comentados os aspectos históricos, no tópico seguinte serão apontadas as características essenciais do Município de Fortaleza, estruturas territoriais e políticas e a sua relevância para a observação do atual “estado da arte”.

## **4.2 Aspectos territoriais e administrativos**

A cidade de Fortaleza, capital do Ceará, na região Nordeste, é uma cidade de expressão, conhecida no Brasil e no exterior. Possui uma área total de 314.930 km<sup>2</sup> e uma população de aproximadamente 2.452.185 (dois milhões quatrocentos e cinquenta e dois mil cento e oitenta e cinco) habitantes e 3.818.380 (três milhões oitocentos e dezoito mil trezentos e oitenta) habitantes, se somada à população da Região Metropolitana, que é formada pela união com os Municípios de: Trairi, Paraipaba, São Luis do Curu, Paracuru, São Gonçalo do Amarante, Caucaia, Maranguape, Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio, Aquiraz, Guaiúba, Horizonte, Pindoretama, Pacajus, Cascavel e Chorozinho. (IBGE, 2010; FORTALEZA, 2019; ANUÁRIO DO CEARÁ, 2019).

Desde 1997 Fortaleza está dividida administrativamente em sete Secretarias Executivas Regionais (I a VI mais a regional do Centro), que agrupam cerca de 119 bairros e cinco distritos, incorporados ao Município diante da sua expansão territorial. Essas secretarias possuem a função de executar medidas públicas municipais, operacionalizar os serviços urbanos e observar as demandas da localidade (FORTALEZA, 2019a).

Segundo o IBGE (2010), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Fortaleza é de 0,754, conforme o censo de 2010. Para fins de mensuração do índice de desenvolvimento humano dos bairros (IDH-b) de Fortaleza foi elaborada metodologia adequada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010, indicadores de renda, longevidade e educação<sup>23</sup>. Desta feita, destacam-se as Regionais I, V e VI pela maior proporção de bairros com os piores índices de desenvolvimento humano.

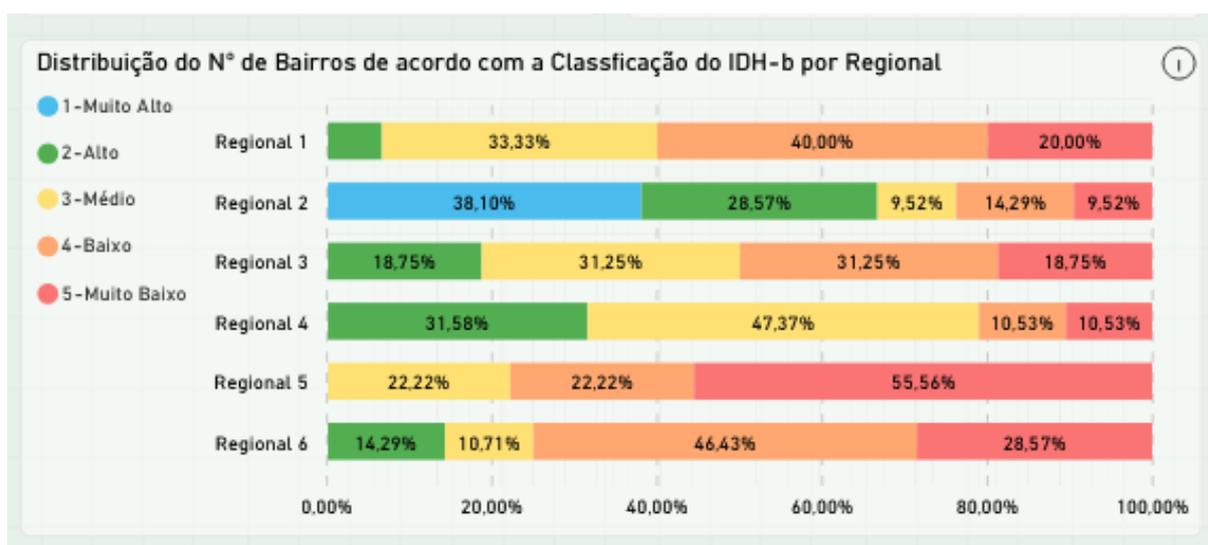
---

<sup>23</sup> Para uma melhor compreensão, os detalhes do desenvolvimento da metodologia para aplicação e observação do Índice de Desenvolvimento Humano dos Bairros está contida em material publicado pela Prefeitura de Fortaleza, disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>>.

Já a Regional II comporta os bairros com os melhores índices de desenvolvimento humano da cidade (IBGE, 2010; FORTALEZA, 2014).

O gráfico abaixo sintetiza, por Secretaria Regional, o número de bairros classificados a partir do IDH-b, da seguinte maneira:

Gráfico 1 – Distribuição do n. de Bairros conforme IDH-b por Regional



Fonte: Anuário do Ceará (2019).

Assim, em termos comparativos, os bairros com os melhores e piores índices de desenvolvimento humano (IDH-b), salvo o Bairro de Fátima, que é da Regional IV, estão localizados nas Regionais II e V respectivamente, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Ranking dos 10 melhores e piores bairros de Fortaleza quanto ao IDH-b em 2010.

<b>Tabela 1: Os 10 melhores bairros de Fortaleza quanto ao IDH no ano de 2010.</b>		<b>Tabela 2: Os 10 piores bairros de Fortaleza quanto ao IDH no ano de 2010.</b>	
Bairro	IDH	Bairro	IDH
1º Meireles	0,953	1º Conjunto Palmeiras	0,119
2º Aldeota	0,867	2º Parque Presidente Vargas	0,135
3º Estância (Dionísio Torres)	0,860	3º Canindezinho	0,136
4º Mucuripe	0,793	4º Genibaú	0,139
5º Guararapes	0,768	5º Siqueira	0,149
6º Cocó	0,762	6º Praia do Futuro II	0,168
7º Praia de Iracema	0,720	7º Planalto Ayrton Senna	0,168
8º Varjota	0,718	8º Granja Lisboa	0,170
9º Fátima	0,695	9º Jangurussu	0,172
10º Joaquim Távora	0,663	10º Aeroporto (Base Aérea)	0,177

Elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza com base nos dados do Censo Demográfico 2010.

Elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza com base nos dados do Censo Demográfico 2010.

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Fortaleza, 2014.

Com uma densidade demográfica de 7.786,44 hab/km<sup>2</sup>, Fortaleza ocupa o 5º lugar no ranking dos 17 municípios do Brasil com mais de 1 milhão de habitantes, conforme estimativas de 2019 (AGÊNCIA IBGE, 2019).

Em termos institucionais, além da Prefeitura, o município conta com a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA, a Secretaria de Finanças – SEFIN e a Procuradoria do Município, instituição essencial no exercício das funções administrativa e jurisdicional, que possui um núcleo interno de Urbanismo e Meio Ambiente (FORTALEZA, 2019a).

Na Câmara dos Vereadores (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2019), entre as comissões existentes, há duas de caráter relevante para o tema em liça, quais sejam: Comissão Especial – matérias que alterem o Plano Diretor; e a Comissão de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, Viação e Transporte.

A Comissão Especial para Matérias que alterem o Plano Diretor foi criada em 26 de março de 2015 e está ativa. Até o momento,<sup>24</sup> há 19 matérias em tramitação na unidade, mas nenhuma dela se refere ao PEUC e ao IPTU progressivo no tempo. Sua atual composição está disposta conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Composição Comissão Especial para Matérias que alterem o Plano Diretor de Fortaleza na Câmara dos Vereadores.

<b>COMISSÃO ESPECIAL – MATÉRIAS QUE ALTEREM O PLANO DIRETOR</b>			
<b>VEREADOR</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>CARGO</b>	<b>FORMAÇÃO/CARREIRA PÚBLICA</b>
Renan Colares	PDT	Membro	Graduação em sistema de Informação, especialista em gerenciamento de projetos. Presidente da Comissão de Orçamento, Fiscalização e Administração Pública.
Dr. Porto	PRTB	Membro	Cirurgião dentista, MBA gerenciamento de projetos pela FGV, Superintendente do Instituto de Previdência do Município no período entre 2013 e 2016.
Benigno Júnior	PSD	Membro	Graduado em Direito. No biênio 2013-2014, presidiu a Comissão de Segurança Pública e integrou as comissões de Legislação, Justiça e Cidadania e da Copa do Mundo de 2014.
Esio Feitosa	PDT	Presidente	Graduado em Direito, exerceu o cargo de Secretário Executivo da Regional VI no período entre janeiro de 2013 a março de 2016.
Michel Lins	PPS	Membro	Publicitário. Coordenou o projeto “Um Novo Olhar” nos 14 centros de medidas socioeducativas do Estado. Fundador do Instituto Viva Bairros.
John Monteiro	PDT	Vice-Presidente	Não há informações de formação e carreira
Sargento Reginauro	Sem Partido	Membro	Bombeiro Militar, Mestre em Educação. Presidente da

<sup>24</sup> Até o dia 22 de outubro de 2019, às 16h00. Data e horário da última pesquisa à página da Câmara do Vereadores. Conteúdo disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/comissao/60/materias-em-tramitacao>>.

			Associação do Profissionais da Segurança.
--	--	--	---

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir dos dados exibidos pela Câmara dos Vereadores. (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2019).

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, Viação e Transporte tem caráter permanente e está ativa. Possui, até o momento, 53 matérias em tramitação e, de forma similar, nenhuma delas se refere ao PEUC e ao IPTU progressivo no tempo<sup>25</sup>. Está composta, atualmente, pelos seguintes Vereadores:

Tabela 3 – Composição Comissão de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, Viação e Transporte na Câmara dos Vereadores.

<b>COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE, VIAÇÃO E TRANSPORTE</b>			
<b>VEREADOR</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>CARGO</b>	<b>FORMAÇÃO/CARREIRA PÚBLICA</b>
Maírton Félix	PDT	Presidente	Tem ensino médio completo. Comerciante e Presidente de entidade filantrópica.
Libania	PR	Membro	Curso de Psicologia em fase de conclusão. Foi Conselheira Tutelar por 4 anos.
Frota Cavalcante	PODEMOS	Membro	Fundador e Servidor do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP – COM. Foi Secretário Executivo da Cooperativa Habitacional dos Bancários do Estado do Ceará – COHABCE. Em 2006 assumiu como Deputado Estadual.
Esio Feitosa	PDT	Membro	Graduado em Direito, exerceu o cargo de Secretário Executivo da Regional VI no período entre janeiro de 2013 a março de 2016.
Cláudia Gomes	PTC	Membro	Tem graduação em Engenharia Civil e Fisioterapia. Já havia sido eleita vereadora em 2013.

<sup>25</sup> Até o dia 22 de outubro de 2019, às 17h04. Data e horário da última pesquisa à página da Câmara dos Vereadores. Conteúdo disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/comissao/6/materias-em-tramitacao>>.

José Freira	PATRIOTA	Membro	Já exerceu mandato como Vereador em 2008.
John Monteiro	PDT	Membro	Não há informações de formação e carreira

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir dos dados exibidos pela Câmara dos Vereadores. (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2019).

Nessa perspectiva, é possível denotar que Fortaleza possui instituições e agentes que devem atuar mais diretamente na seara do planejamento urbano, conforme suas competências constitucionalmente determinadas, em busca de ações e intervenções adequadas à realidade da capital cearense. Delineada a estrutura política administrativa de Fortaleza ligada à política urbana, passa-se então para análise da legislação municipal vigente e seus detalhamentos acerca da aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo.

### 4.3 Aspectos Normativos

Para análise da legislação de Fortaleza, o ponto inicial deve ser a Lei Orgânica do Município – LOM, n. 1 de 15 de dezembro de 2006, que dedica seu Capítulo 2 à Política Urbana.

Entre outras importantes colocações, a LOM de Fortaleza estabelece as diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo Município, nos termos do artigo 190:

Art. 190. A Política de Desenvolvimento Urbano executada pelo município de Fortaleza tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante as seguintes diretrizes:

- I – garantia do direito a cidade sustentável, com direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- III – cooperação entre os diferentes níveis de 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 de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos sobre o meio ambiente;

V – ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, parcelamento do solo, edificação ou uso inadequado em relação à infra-estrutura, à retenção especulativa do imóvel urbano que resulte em sua subutilização ou não utilização e à poluição e/ou degradação ambiental;

VI – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população;

VII – o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2006, online, grifo nosso).

A LOM cita alguns instrumentos que devem ser utilizados, preferencialmente, pelo Município, para assegurar as funções sociais da cidade. Entre os instrumentos, a legislação menciona o PEUC e o IPTU progressivo no tempo, conforme artigo 200:

Art. 200. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o poder público utilizará, principalmente, os seguintes instrumentos:

I – planejamento urbano:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

[...]

II – tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), que poderá ser progressivo no tempo, conforme o plano diretor;

[...]

III – institutos jurídicos e políticos:

[...]

b) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

[...] (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2006, online, grifo nosso).

O atual Plano Diretor, Lei Complementar n. 62 de 02 de fevereiro de 2009, no Capítulo IX, artigos 208 a 216, menciona o PEUC e o IPTU progressivo no tempo, as Zonas passíveis de aplicação e a caracterização de imóvel não edificado, não utilizado e subutilizado. Nos seguintes termos:

Art. 208 – São passíveis de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, nos termos do artigo 182 da Constituição da República e dos art. 5º e 6º da Lei Federal n. 10.257, de 200, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana, exceto na Zona de Ocupação Restrita (ZOR).

§1º - Nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), deverá ser aplicado o instrumento de que trata o caput deste artigo, independente da zona em que está situada, desde que esta seja dotada de infraestrutura urbana.

§2º - Nas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) deverá ser aplicado o instrumento de que trata o caput deste artigo (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, online).

O território municipal está dividido, para fins de ações e políticas estratégicas, em duas Macrozonas: a Macrozona de Proteção Ambiental e a Macrozona de Ocupação Urbana. O Plano Diretor apontou que os imóveis localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana estão passíveis da aplicação do PEUC, exceto a Zona de Ocupação Restrita (ZOR). A Macrozona de Ocupação Urbana se caracteriza pela presença significativa de ambiente construído e está subdividida nas seguintes Zonas, conforme artigo 7º da Lei Complementar n. 0236, de 11 de agosto de 2017:

Tabela 4 – Divisão da Macrozona de Ocupação Urbana conforme artigo 7º da Lei Complementar n. 0236/2017.

<b>ZONA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1)	Disponibilidade de Infraestrutura e serviços urbanos e pela presença de imóveis não utilizados e/ou subutilizados.
Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2)	Disponibilidade parcial de infraestrutura e serviços urbanos e áreas com disponibilidade limitada de adensamento.
Zona de ocupação Consolidada (ZOC)	Predominância da ocupação consolidada, com focos de saturação da infraestrutura; destinando-se à contenção do processo de ocupação intensiva do solo.
Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1)	Insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados.
Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2)	Insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos e a incidência de núcleos

	habitacionais de interesse social precários, destinando-se à requalificação urbanística e ambiental e à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade.
Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM1)	Insuficiência ou inadequação de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, presença de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte, tendência à intensificação da ocupação habitacional multifamiliar em áreas com fragilidade ambiental; destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário.
Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2)	Insuficiência ou ausência de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, tendência de intensificação da implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte e áreas com fragilidade ambiental, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo condicionado à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário.
Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	Ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados.
Zona de Orla (ZO)	Área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidades turísticas, e sua função na estrutura urbana exige parâmetros urbanísticos específicos.

Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA (2017).

Até aqui dois importantes pontos foram esclarecidos: 1º - O Município de Fortaleza possui em seu Plano Diretor a Menção do PEUC enquanto instrumento aplicável e delimitou as zonas correspondentes para sua incidência; 2º - Essa menção cumpre uma parte do conteúdo mínimo, para um Plano Diretor, estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em seu artigo 42.

No artigo 209, o Plano Diretor de Fortaleza se ocupou em tratar outro ponto essencial para aplicação do PEUC, trazendo critérios para definição de solo urbano não utilizado, subutilizado e não edificado. De acordo com o trecho citado, o solo urbano não edificado são glebas ou terrenos com área igual ou superior a 400 m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), com índice de aproveitamento utilizado igual a zero; Os imóveis subutilizados são aqueles também com área igual ou superior a 400 m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento sejam inferiores ao mínimo definido para área ou que apresentem mais de 60% da área construída da edificação ou do conjunto de edificações, sem uso há mais de cinco anos; E os imóveis não utilizados são considerados aqueles cujas áreas construídas não estejam sendo utilizadas há mais de cinco anos. A lei excetua desse rol os imóveis desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de seu uso (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009).

O Município de Fortaleza exclui da obrigação do artigo 208, do Plano Diretor, os imóveis que exercem fundamental função ambiental, mediante comprovação técnica do órgão municipal competente e os de interesse histórico-cultural, conforme artigo 210 (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009).

Quanto à notificação o Município seguiu as orientações do Estatuto da Cidade (art. 5º, § 3º), estabelecendo no artigo 211 as formas: pessoal por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal ou por edital, se frustradas três tentativas de notificação pessoal.

Os prazos estabelecidos para o cumprimento da obrigação merecem atenção pela adição de alguns detalhes. O artigo 213 do Plano Diretor assim expõe:

Art. 213 – Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução do projeto para parcelamento do solo ou edificação.

§ 1º - O prazo para cumprimento da obrigação será de 2 (dois) anos para os imóveis inseridos na Zona de Requalificação Urbana (ZRU).

§ 2º - Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto.

§ 3º - Em empreendimentos geradores de impacto, desde que o projeto seja aprovado na íntegra, será admitida, excepcionalmente, a execução em etapas, em prazo superior aos previstos, observado o prazo máximo de 4 (quatro) anos.

§ 4º - Para a obrigação de utilizar o imóvel, o prazo será de, no máximo, 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação. (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, online, grifo nosso).

O que chama a atenção no artigo 213, inicialmente, é o estabelecimento do prazo de dois anos para os imóveis situados na Zona de Requalificação Urbana (ZRU). A diferença é que, ao final dos dois anos, a obrigação deverá estar concluída. Nas outras zonas, os proprietários terão o prazo máximo de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para o início da execução das obras.

Outra diferenciação que o Plano Diretor traz é a dos prazos para parcelamento, edificação e utilização. Para parcelamento e edificação, o prazo é de dois anos, contados da aprovação do projeto, para o início das obras. Já para utilização o prazo máximo é de um ano e é contabilizado a partir do recebimento da notificação.

Há um tratamento diferenciado entre parcelar e edificar, e utilizar, dividindo a obrigação e diferenciando os prazos de cumprimento. Note-se que na Lei Federal n. 10.257/2001 não há indícios dessa distinção, assim o questionamento é se o § 4º do artigo 213 do Plano Diretor de Fortaleza, não descumpra o disposto no § 4º do artigo 5º do Estatuto da Cidade<sup>26</sup>.

A Lei Federal permite que o Município estabeleça os prazos para o cumprimento da obrigação, desde que observados parâmetros mínimos: um ano, a partir da notificação para protocolar projeto junto ao órgão municipal e dois anos, a partir da aprovação do projeto para iniciar as obras do empreendimento. É compreensível essa diferenciação feita pelo Município à medida que, em termos logísticos e práticos, utilizar um imóvel pode ser bem mais simples do que edificar ou parcelar.

O Plano Diretor de Fortaleza também destaca que, em caso de transmissão do imóvel, após a notificação, a obrigação (averbada no Cartório de registro de imóveis) será transferida sem interrupção de prazos conforme o artigo 214. Em caso de impossibilidade de cumprimento da obrigação, no artigo 215 da mesma Lei, é

---

<sup>26</sup> 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.

[...] (BRASIL, 2001, online)

facultado ao proprietário a proposição de Consórcio Imobiliário ao Município (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009).

Neste sentido, em caso de descumprimento da obrigação de parcelar, edificar e utilizar o imóvel, assim como no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor prevê a aplicação do IPTU progressivo no tempo, nos termos seguintes:

Art. 216 – Em caso de descumprimento das obrigações, etapas e prazos estabelecidos no art. 213 desta Lei, o Município deverá aplicar nessas propriedades alíquotas progressivas do IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, e até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme determinação de lei específica.

§ 1º - O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a 2 (duas) vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º - O município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa de proceder à desapropriação do imóvel mediante pagamento em títulos da dívida pública.

§ 3º - É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, online, grifo nosso).

Neste aspecto, o Plano Diretor invoca Lei Municipal específica que deverá determinar a progressão da alíquota do IPTU a ser aplicada, caso as determinações do PEUC não sejam atendidas. Por se tratar de instrumento de política urbana de caráter tributário é adequado fazer referência à legislação municipal competente, qual seja, o Código Tributário do Município - CTM, Lei Complementar n. 159 de 26 de dezembro de 2013. Assim, no artigo 280, a lei em comento menciona o IPTU progressivo no tempo da seguinte maneira:

Art. 280. O terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, que não cumpra sua função social, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e do Plano Diretor do Município, terá sua alíquota duplicada, em cada exercício, até atingir o limite de 15% (quinze por cento).

§ 1º Após atingido o limite máximo da alíquota progressiva do caput deste artigo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, fica facultado ao Município:

I- manter a alíquota máxima de 15% (quinze) por cento até que se cumpra a função social;

II- proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 2º O disposto neste artigo somente poderá ser aplicado após a adoção das providências previstas no artigo 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). (SEFIN, 2013, online, grifo nosso).

Nota-se que o CTM menciona o instrumento, fazendo delineamentos de acordo com o Estatuto da Cidade, afirmando que os detalhes e minúcias devem ser concebidos a partir do artigo 5º da Lei Federal. Assim, tanto Lei Orgânica do Município de Fortaleza, o Plano Diretor e o Código Tributário do Município de Fortaleza mencionam o PEUC e o IPTU progressivo no tempo, restando, no entanto, a necessidade de Lei Municipal específica.

Analisando os trechos normativos até aqui expostos, não há identificação de qual órgão procederá com a fiscalização e notificação dos imóveis; não há também orientação das informações que devem estar contidas no auto de infração, prazos para exercício de contraditório e/ou recursos administrativos, tampouco planejamento para acompanhamento do cumprimento da obrigação de acordo os prazos estabelecidos.

O *caput* do artigo 5º da Lei n. 10.257/2001, diz ser da alçada de Lei Municipal específica o estabelecimento do procedimento e seus detalhes para que o PEUC e IPTU progressivo no tempo sejam aplicados. Apesar de haver quem advogue no sentido de ser possível a aplicação dos instrumentos por parte do Município, a partir das orientações do Plano Diretor, desde que suficientes - segundo discussão desenvolvida no capítulo 2 - Fortaleza parece não estar inclusa nessa possibilidade.

Qual seria então essa legislação específica? Na esfera do planejamento urbano há outras leis, de competência do Município, que foram analisadas. Primeiramente, a Lei Complementar n. 0236 de 11 de agosto de 2017, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo do Município de Fortaleza.

Esta Lei estabelece critérios técnicos a serem cumpridos em caso de obras, observado o planejamento do Município. Em seu artigo 269, trata das sanções em caso de descumprimento dessas diretrizes, da forma que se segue:

Art. 269 – Os infratores das disposições desta Lei estão sujeitos à aplicação das seguintes sanções, que poderão ser aplicadas cumulativamente:  
I – advertência por escrito, pela qual o infrator será intimado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções;  
II – multa simples, graduada proporcionalmente à natureza da infração, área construída do empreendimento e demais circunstâncias atenuantes e agravantes, de acordo com o estabelecido na Legislação de Obras e Posturas;

III – multa diária, que será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo, devendo o valor da multa-dia ser indicado, não podendo ser inferior ao mínimo estabelecido no II deste artigo, nem superior a 10% (dez por cento) do valor da multa simples máxima cominada para a infração;

IV – embargo de obra ou interdição temporária de atividade, até a correção da irregularidade;

V – suspensão total ou parcial das atividades;

VI – cassação de alvarás, licenças, autorizações, e a consequente interdição definitiva do estabelecimento autuado, a serem efetuadas pelos órgãos competentes do Executivo Municipal;

VII – demolição de obras ou instalações, nos casos em que seja inviável a regularização;

VIII – perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Município;

IX – proibição de contratar com a Administração Pública Municipal, pelo período de até três anos.

§ 1º - Consideram-se infratores, para fins deste artigo, as pessoas, físicas ou jurídicas, que, por ação ou omissão, violem as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, previstas nesta Lei.

§ 2º - Os infratores estão sujeitos à aplicação das sanções previstas no caput deste artigo, de forma cumulativa ou não, a critério da autoridade fiscalizadora competente, mediante a lavratura de auto de infração e garantidos a ampla defesa e o contraditório, por meio de processo administrativo próprio (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2017, online).

Estas sanções estão direcionadas aos proprietários que, através de ações, desrespeitam diretrizes técnicas e sociais na edificação, parcelamento e uso dos seus imóveis. Apesar de seu teor, não devem ser confundidas com o caráter sancionatório do PEUC e do IPTU progressivo no tempo que, por seu turno, não estão desenvolvidos nesta legislação.

Outra norma analisada foi o denominado Código da Cidade, Lei Complementar n. 0270 de 02 de agosto de 2019. A recente norma trata, dentre outros assuntos, de padrões de qualidade ambiental, emissão de ruídos e vibrações, poluição visual, proteção da fauna e flora, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), licenças e autorizações ambientais, licenciamento de obras, regularização de edificações, execução de obras etc. (CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2019).

É essencial esclarecer que essa legislação não revogou a Lei Complementar n. 0236 de 11 de agosto de 2017, também chamada de Lei de uso e ocupação do solo. A afirmação se confirma mediante as informações destacadas no site da Câmara dos Vereadores<sup>27</sup> e a menção que o Código da Cidade faz à Lei de

---

<sup>27</sup> Segundo o site da Câmara, o Código da Cidade não revogou a Lei de uso e ocupação do solo. Vide: [https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?tipo=2&numero=270&ano=2019&data\\_0=&data\\_1=&data\\_publicacao\\_0=&data\\_publicacao\\_1=&ementa=&assuntos=&data\\_vigencia\\_0=&data\\_vigencia\\_1=&o=&indexacao=](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?tipo=2&numero=270&ano=2019&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=&data_vigencia_0=&data_vigencia_1=&o=&indexacao=).

uso e ocupação do solo em alguns artigos, tais como 171 e 248. Apesar da amplitude de sua temática, a Lei Complementar n. 0270 de 02 de agosto de 2019, também não abordou a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

Examinadas as leis referenciadas, não foram encontrados dispositivos que esmiúcem o PEUC e o IPTU progressivo no tempo. A Lei Orgânica e o Código Tributário do Município os mencionam de forma genérica. O Plano Diretor, apesar de ter traçado as zonas para aplicação e a descrição de solo urbano, não edificado, subutilizado e não utilizado, e estabelecido os prazos para cumprimento da obrigação, não contempla todos os elementos básicos para a aplicação dos instrumentos.

Esgotadas as possibilidades de encontrar referências nas leis mencionadas, atentou-se a outras buscas por meio do site da Câmara dos Vereadores de Fortaleza, Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza e Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município. Não foram encontradas outras leis municipais na tratativa do assunto.

Portanto, até aqui, algumas observações podem ser sintetizadas:

1ª – O Município de Fortaleza possui um Plano Diretor que menciona os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, estabelecendo as zonas para sua aplicação e os prazos. Conforme os artigos 5º ao 7º da Lei n. 10.257/2001 e artigo 182 da Constituição Federal de 1988;

2ª – Outros detalhamentos essenciais para sua aplicação, tais como, informações do auto de notificação, indicação do órgão municipal competente para fiscalização e notificação, prazos para exercício de contraditório e ampla defesa em processo administrativo, estabelecimento da progressão das alíquotas do IPTU, não foram desenvolvidos no Plano Diretor, nem nas Leis Complementares n. 159/2013, n. 0236/2017, n. 0270/2019.

3ª – Não foram encontrados registros de outras legislações que tratem dos referidos instrumentos em busca documental, através das plataformas dos Órgãos Municipais competentes.

Para dar prosseguimento à pesquisa, e objetivando confirmar - ou não - a hipótese de que em termos formais Fortaleza não cumpre os requisitos necessários, sejam eles legais ou aqueles sugeridos pelo Ministério das Cidades – conforme

exposição no capítulo 2 – para aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo, foram desenvolvidas solicitações junto a órgãos municipais, que serão expostas no tópico seguinte.

#### 4.4 Sondagem acerca da aplicação dos instrumentos normativos

A informação e a clareza dos processos e decisões são alguns dos elementos essenciais à Democracia, como coloca Bobbio (1997). Em busca de referências mais precisas e aproximadas da prática, buscou-se de início, informações através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-sic,<sup>28</sup> que funciona mediante cadastro pessoal, com *login* e senha. Após o cadastro é possível solicitar dados e direcioná-los a órgãos específicos.

Desta feita, foram feitas as seguintes solicitações:

Em 05 de novembro de 2018, sob o protocolo de n. 00008000089201871, foi enviado o seguinte pedido:

Olá, gostaria de saber se o município de Fortaleza tem uma lei municipal específica que trate do IPTU progressivo no tempo (além do Plano Diretor, Código Tributário Municipal), conforme a Lei 10.257 e, em caso afirmativo: 1) Qual lei específica é essa? 2) Qual o procedimento de aplicação do IPTU progressivo no tempo em Fortaleza? 3) Há quanto tempo é aplicado? 4) Qual área da cidade tem maior número de imóveis no perfil de incidência do IPTU progressivo no tempo? 5) Esse instrumento de política urbana tem gerado efeitos?

Através da pergunta direcionada para a obtenção de informações acerca do IPTU progressivo no tempo, acabou-se revelando outros aspectos pertinentes para a temática do PEUC. Desse modo, no dia 13 de novembro de 2018, através da mesma plataforma, a Secretaria de Finanças enviou a seguinte resposta:

Prezada Gabriela  
Informamos que não há lei específica, além do Plano Diretor e do Código Tributário Municipal, tratando do IPTU progressivo no tempo em Fortaleza. Atualmente, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) realiza estudos para identificar imóveis passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como preceitua o Estatuto da Cidade.  
Assim sendo, consideramos atendidas as 05 questões, face a inexistência de legislação específica sobre o tema.

---

<sup>28</sup> Para maiores informações: <<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html>>

Atenciosamente  
Assessoria de Governança (grifos nossos).

Conforme a resposta enviada, a Secretaria de Finanças esclareceu que não havia a legislação municipal específica para tratar do IPTU progressivo no tempo e que a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente ainda estava diligenciando no sentido de identificar os imóveis descumpridores da sua função social na capital cearense.

Poucos dias depois da primeira solicitação, mais precisamente em 09 de novembro de 2018, foi remetido outro pedido, direcionado à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município - SEUMA, protocolado sob o n. 00017000061201825 para sanar dúvidas relativas ao PEUC, tendo em vista não haver menção expressa na resposta enviada pela Secretaria de Finanças - SEFIN. A solicitação teve os seguintes termos:

Olá, gostaria de saber se a secretaria tem registro acerca dos imóveis subutilizados que contrariam o disposto na Lei 10. 257/01, art. 5. Qual a região que concentra o maior número de imóveis subutilizados na capital? Os instrumentos de política urbana estabelecidos no estatuto da cidade também são devidamente utilizados? Quais seriam?

Em 27 de novembro de 2018, a SEUMA enviou a sua resposta:

A secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA não possui este dado:  
iremos reencaminhar sua solicitação à SEFIN – Secretaria de Finanças para eu verifiquem se existe algum cadastro da cidade neste sentido.  
Atenciosamente,  
Assessoria Técnica Operacional, Seuma. (grifos nossos).

Com o pedido devidamente encaminhado, a SEFIN enviou sua resposta no dia 28 de novembro de 2018:

Prezada Gabriela

Informamos que não há identificador no imóvel quanto ao critério da Lei 10. 257/01, art. 5º, junto ao cadastro imobiliário (imóveis subutilizados) da Prefeitura Municipal da Fortaleza e, por essa razão, não há como identificar a sua concentração.  
Quanto a indagação sobre os instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade, a informação deverá ser fornecida pela Secretaria

Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA, já que o tema é de competência daquela secretaria.  
Atenciosamente  
Assessoria de Governança  
(85) 3452.5775.

As manifestações das duas Secretarias contactadas demonstraram que não há lei municipal específica para tratar, seja do PEUC, seja do IPTU progressivo no tempo, tampouco levantamento de dados dos imóveis subutilizados, não utilizados e não edificados em Fortaleza.

Essas respostas confirmam as hipóteses levantadas de que o PEUC e o IPTU progressivo no tempo não têm aplicação no Município de Fortaleza, não só pela ausência de legislação municipal específica, como também pela inexistência de dados essenciais para o planejamento da política pública.

Por fim e, para esgotar questionamentos a esse respeito, e levando em consideração o tempo de edição do Estatuto da Cidade (que é de 2001) e o atual Plano Diretor (de 2009), elaborou-se mais uma pergunta à SEFIN, protocolada sob o n. 00008000096201873, nos termos:

Prezados, a despeito de pedido feito, conforme protocolo de n. 00008.000089/2018-71, para que não haja má interpretação de minha parte, pergunto:

1) Mesmo com previsão no Plano Diretor e Código Tributário Municipal, o IPTU progressivo no tempo como instrumento de política urbana, NÃO é aplicado aqui em Fortaleza? Esse instrumento já foi aplicado em período anterior ao Estatuto da Cidade?

Grata pela atenção e agilidade. (grifos nossos)

No dia 28 de novembro de 2018, a SEFIN respondeu ao pedido:

Prezada Gabriela

Para esclarecimento, confirmamos que o IPTU progressivo para imóveis não está sendo aplicado no município de Fortaleza e nem foi aplicado em períodos anteriores ao Estatuto da Cidade.

Atenciosamente  
Assessoria de Governança  
(85) 3452.5775

A insistência, neste caso, aconteceu para averiguar se em algum momento passado, o IPTU progressivo no tempo e conseqüentemente o PEUC tinham sido aplicados em Fortaleza e a resposta mais uma vez foi que não.

Com intenção de acrescentar mais informações à pesquisa, foram realizadas visitas técnicas a dois Órgãos Públicos Municipais, nos meses de setembro e outubro do ano de 2019. As visitas não geraram levantamentos de outros dados essenciais.

É fundamental destacar que pela extensão territorial do Brasil e as inúmeras características próprias de cada localidade, acrescida do fato de que os processos de urbanização não se deram de forma igual, as políticas públicas como um todo e, no caso as de caráter urbanístico, devem ser programadas e devem observar variáveis, a história da formação da cidade, aspectos culturais e econômicos (MOURA; OLIVEIRA; PÊGO, 2018).

O Estatuto da Cidade ofereceu um rol de instrumentos a serem aplicados, e já na Constituição Federal de 1988 - no artigo 182 - o PEUC e o IPTU progressivo no tempo são mencionados. Observar e aplicar os referidos instrumentos é também uma forma de fazer valer as conquistas até então alcançadas. Nas palavras de Raquel Rolnik (2003, p. 227):

O Estatuto é um instrumento que contém ferramentas. Entretanto, se os cidadãos não se apoderarem destas ferramentas e as colocarem para trabalhar, o Estatuto é nada. É um pedaço de papel pintado, que nada garante se os cidadãos não se apropriarem destes instrumentos e se as cidades não os traduzirem concretamente nos seus processos de planejamento participativo.

Sem o mapeamento e a averiguação da quantidade de imóveis que estão sem uma destinação, servindo a uma cadeia de retenção especulativa, é prematuro avaliar a aplicação dos instrumentos como inadequada ou ineficiente para o caso de Fortaleza.

É bom salientar que é comum a publicação de matérias jornalísticas que tratam dos problemas relativos ao planejamento urbano de Fortaleza. A título de exemplo: em 2014, em 18 de outubro, o Jornal "O Povo" publicou uma entrevista com o professor da Universidade Federal do Ceará, Renato Pequeno. Na matéria,

intitulada “Fortaleza ignora planejamento, afirma Renato Pequeno”, são indicadas as disfunções na capital cearense, sobretudo as que resultam de grandes obras públicas, que refletem no meio ambiente e no trânsito (BRITO, 2014).

Em 2013, o Jornal “Tribuna do Ceará”, através da matéria “Crescimento do valor de imóveis gera especulação e possível ‘bolha imobiliária’ em Fortaleza”, tratou do aumento dos valores dos imóveis naquele ano em um percentual de 13,2% (TAVARES, 2013). Neste ano de 2019, no dia 07 de setembro, o portal “G1” publicou uma matéria intitulada “Fortaleza tem déficit habitacional de 130 mil moradias, aponta Defensoria Pública”. A matéria abordou o significativo número de famílias que vivem em habitações inadequadas na cidade de Fortaleza (FORTALEZA..., 2019).

Portanto, assim como outras cidades populosas e que tiveram um acelerado crescimento, Fortaleza também padece de perturbações em termos urbanos, sejam elas na esfera da habitação na infraestrutura, entre outras.

Seguindo uma tendência denominada por Lopes (1998) de “Planejamento Estratégico”, a Prefeitura de Fortaleza elaborou um projeto para realização de políticas públicas, a médio e longo prazo, denominado “Fortaleza 2040”. A proposta do projeto é denominada “uma nova forma de planejar a Cidade com cidadania. A Prefeitura e a sociedade entram em consenso sobre um futuro comum para a Cidade e, juntas, apontam as soluções, que farão de Fortaleza um lugar bom de morar para todos” (FORTALEZA, 2019b, online).

De acordo com Lopes (1998, p. 21), esse tipo de esforço é um contraponto em face das instabilidades oriundas de um ambiente globalizado e em que as mudanças possuem uma velocidade muito própria. Em suas palavras:

O mundo de hoje exige a cidade intencional em que o futuro é pensado, e construído de forma organizada, participativa e planejada [...]. Em um mundo de incertezas, ameaças, oportunidades e transformações, a cidade intencional é o mais importante caminho para a construção de um ambiente urbano acolhedor [...] (LOPES, 1998, p. 21).

No caso de Fortaleza, a recomendação é a de proporcionar uma maior participação da sociedade na articulação para a promoção de uma cidade desenvolvida em todas as searas. O Plano foi dividido em 3 fases e estabeleceu 27 grandes metas, divididas em 7 eixos de atuação, a serem alcançadas até 2040, sendo

uma delas reduzir a habitabilidade precária e a desigualdade social. No documento oficial do Projeto é indicado que cerca de 44% da população de Fortaleza habita em 856 assentamentos precários e que em 2010, 13,1% da população encontrava-se em situação de extrema pobreza (FORTALEZA, 2019b).

Na linha das metas indicadas por essa política, mais precisamente no chamado “Eixo Zero”, que tem como objetivo maior a redução das desigualdades sociais em territórios da cidade, estão traçadas estratégias, através do desenvolvimento das Instituições e Normas e da readequação da legislação urbanística vigente. Até 2040 o Poder Público Municipal informa que pretende incentivar a construção de unidades habitacionais na área central da cidade e promover a urbanização dos assentamentos precários (FORTALEZA, 2019b).

É possível que, nesse planejamento estratégico desenvolvido para a cidade de Fortaleza, as reformulações normativas e institucionais promovam a regulamentação dos instrumentos de política urbana, sobretudo o PEUC e o IPTU progressivo no tempo que podem contribuir na busca desses objetivos.

Até que haja movimentação do legislativo para elaborar a lei municipal específica e a coleta de dados, que é primordial, o Município de Fortaleza pode observar as recentes experiências de alguns municípios brasileiros que aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo no tempo, temática a ser desenvolvida no tópico seguinte.

#### **4.5 Registro de experiências de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo**

A experiência de alguns Municípios na aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo podem auxiliar na sua compreensão na prática. Segundo Denaldi *et al* (2015a), até janeiro de 2014, entre os municípios com população superior a 100 mil habitantes, apenas 25 regulamentaram o PEUC e somente 8 iniciaram sua aplicação.

Os registros de aplicação dos referidos instrumentos refletem certas fragilidades como equívocos quanto às formalidades, descontinuidades políticas e administrativas e oposição por parte dos particulares. Por oportuno, a tabela abaixo mostra quais os Municípios que procederam com a aplicação, suas principais características e uma comparação com o Município de Fortaleza:

Tabela 5 – Municípios que passaram a aplicar o PEUC e suas principais características e o Município de Fortaleza.

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (IBGE, 2010)	TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO 2000/2010	ÁREA DA UNIDADE TERRITORIAL (km <sup>2</sup> )	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/ha)	ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO
Curitiba (PR)	1.751.907	0,99%	435,036	40,27	100%
Diadema (SP)	386.089	0,88%	30,732	125,36	100%
Goiânia (GO)	1.302.001	1,74%	729,018	17,76	99,62%
Maringá (PR)	357.077	2,15%	487,052	7,33	98,20%
Palmas (TO)	228.332	2,11%	2.218,943	1,02	97,11%
Santo André (SP)	676.407	0,41%	175,782	38,48	100%
São Bernardo do Campo (SP)	765.463	0,85%	409,508	18,69	98,33%
São Paulo (SP)	11.253.503	0,76%	1.521,110	73,98	99,10%
Fortaleza (CE)	2.452.185	1,38% <sup>1</sup>	312,407	77,86 <sup>2</sup>	100%

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em: Denaldi *et al* (2015a); IBGE Cidades (IBGE, 2010).

1 – O cálculo da taxa geométrica de crescimento foi realizado com base nos dados populacionais oferecidos pelo IBGE;

2 – A densidade demográfica apontada pelo IBGE está representada mediante a relação hab/km<sup>2</sup>. Foi realizado cálculo para demonstrar conforme a proposta da tabela, habitante por hectare.

Analisando-se os dados dos 8 municípios que procederam com a aplicação do PEUC, chama a atenção a heterogeneidade de suas características. Com exceção de São Paulo (SP), Goiânia (GO) e Curitiba (PR), todos os outros municípios possuem população com menos de um milhão de habitantes. Maringá (PR) e Palmas (TO) apresentam taxa geométrica de crescimento entre 2000-2010 superior a 2% e metade dos Municípios (quatro) aplicadores pertencem ao Estado de São Paulo.

Os cenários de atuação desses municípios na aplicação do PEUC e, em alguns casos, do IPTU progressivo no tempo, também são diversos e cabe aqui tecer

um panorama geral, frisando pontos principais de casos paradigmáticos como o de Santo André, Diadema e Maringá.

Santo André (SP) é um município pioneiro em termos de ações de ordenação do espaço urbano, mesmo antes da edição do Estatuto da Cidade. Com graves problemas habitacionais, já no período entre 1988 e 2001, o Poder Público municipal passou a experimentar algumas medidas com o intuito de conter a crise habitacional haja vista todo o processo de desindustrialização e a pulverização do desemprego e precarização e informalidade das moradias. Assim nos anos de 1989 e 1991 foram promulgadas, respectivamente a lei 6.540/89 e a lei 6.864/91, que tinham como objetivo a regularização de áreas ocupadas e o empreendimento de unidades habitacionais (COUTINHO *et al*, 2014).

Outro esforço por parte da gestão municipal no período de 1997 a 2001 foi a atração de empresas para o preenchimento do vazio do Eixo Tamanduatehy. Também foram articuladas estratégias para a inibição da evasão fiscal e programas municipais para a urbanização de favelas, mas essas ações não foram capazes de conter o processo de segregação socioespacial. Já entre os anos de 2002 e 2008, o município se atentou para a regulamentação dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade com o objetivo de promover o barateamento da terra, afim de orquestrar o desenvolvimento urbano ao reaproveitamento de áreas já cobertas de estrutura urbanística. Assim, em 2004 a Lei 8.696/04, denominada Plano Diretor Participativo, dentre outros instrumentos, instituiu o PEUC que se tornou a grande aposta do município (COUTINHO *et al*, 2014).

O Plano Diretor definiu o zoneamento do território e instituiu que o instrumento (PEUC) deveria ser aplicado sobre o “solo urbano não edificado” no perímetro urbano, caracterizado como terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana e com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero (BRUNO FILHO; DENALDI, 2009).

Para colocar em prática o referido instrumento e sucedâneos, o município se deparou com muitas dificuldades tais como a ausência de regulamentação municipal e falta de exemplos a serem observados na execução da política. Desta feita, para a identificação e notificação dos imóveis, o Município de Santo André se utilizou de informações do Banco de Dados do Município – BDM e de vistorias em campo. Enquanto estratégia de aplicação da política pública, foi estabelecido que as

notificações se dariam de forma escalonada no tempo, em 3 etapas a serem concluídas até 2015, ocasião da revisão do Plano Diretor (BRUNO FILHO; DENALDI, 2009).

No entanto, segundo Denaldi *et al* (2015), a experiência e planejamento do município foi interrompida em 2008 por conta da alternância política. De 2006 até 2008 cerca de 66 imóveis não utilizados ou subutilizados, com área equivalente a 2,3 milhões de metros quadrados, foram notificados. A inexistência de uma lei específica para regulamentar o IPTU progressivo no tempo maculou a aplicação do instrumento.

O caso de Diadema (SP), Região Metropolitana de São Paulo, situada entre a capital São Paulo e São Bernardo do Campo também é peculiar. O Município teve boa parte de sua população formada por migrantes com baixa qualificação, atraídos pelas ofertas de emprego nas indústrias. Nos anos 60 e 70 a cidade passou por um processo de multiplicação de moradias irregulares. No início dos anos 80, a urbanização da malha viária era de apenas 22% e cerca de 30% da população morava em favelas. Os movimentos sociais passaram a exercer grande pressão sob o Poder Público reivindicando políticas habitacionais principalmente as de regulamentação de loteamentos clandestinos e estruturação das favelas (REALI; ALLI, 2010).

Em 1994, com a edição de um novo Plano Diretor, o município de Diadema passou a experimentar medidas que tinham o objetivo de realizar o desenvolvimento da função social da propriedade e da cidade. Assim, foram instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e o PEUC, sendo este último pouquíssimo utilizado haja vista decisões do Judiciário mediante ações propostas pelos proprietários. Em 2002 o Plano Diretor foi revisado em duas etapas, contando com o auxílio de técnicos da Prefeitura, ocasião em que foram avaliadas as medidas tomadas até então e realizadas audiências públicas. A revisão também trouxe a regulamentação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade (REALI; ALLI, 2010).

Só em 2007, o Poder Público Municipal notificou aproximadamente 6 imóveis em condições de subutilização ocupacional, nos termos de seu Plano Diretor vigente. Apenas 2 imóveis cumpriram com a obrigação, os demais, apesar de recalcitrantes, não sofreram com a sanção do IPTU progressivo no tempo pela ausência de legislação específica para regulamentação (DENALDI *et al*, 2015).

A experiência do município de Curitiba foi similar. Entre 2009 e 2010, somente 6 edificações não utilizadas localizadas no centro histórico foram notificadas e as motivações da aplicação do instrumento também são ressaltadas. Segundo Faria (2013), o caso é peculiar, uma vez que a aplicação dos instrumentos e seus procedimentos estariam servindo a um projeto de valorização imobiliária da área central, o chamado “Centro Vivo”, ficando o viés habitacional em plano secundário.

O Município de Maringá localizado na região norte do Paraná, foi planejado pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) como parte de um projeto de ocupação da região que surgiu já em 1947 de autoria de Jorge de Macedo Vieira. Nas décadas de 50 e 70 a cidade apresentou uma expansão territorial intensificada pela construção de conjuntos habitacionais com recursos do Banco Nacional da Habitação - BNH. Apesar das transformações proporcionadas pelo tempo, o Município preservou características da ocupação inicial em relação à estrutura espacial, abrigando ainda espaços de atividade agrícola familiar no perímetro urbano (BRAJATO, 2017).

O Plano Diretor de 2006, devidamente revisado em 2010, delimitou as áreas de incidência do PEUC e sucedâneos. Após a revisão o município estendeu essa incidência para outra Macrozona Urbana, qual seja a de Ocupação Imediata. Essa nova definição contrariou o próprio planejamento urbano do município e o Estatuto da Cidade, haja vista a área não contar com estrutura urbanística (BRAJATO, 2017).

Entre 2009 e 2013, foram notificados cerca de 705 proprietários de imóveis em estado ocioso, de subutilização ou não edificação, representando um montante de 14,5 milhões de metros quadrados, cerca de 10% da área urbana do município. Em 2014, dos 105 imóveis notificados, ainda no ano de 2009, cerca de 47 estavam sob aplicação do IPTU progressivo no tempo (DENALDI *et al*, 2015).

Ainda sobre os resultados da aplicação dos instrumentos em Maringá, segundo Brajato (2017), do total de imóveis notificados, cerca de 334 não apresentaram nenhuma ação, 110 apresentaram impugnação administrativa e 104 apresentaram projeto. Dos que apresentaram projeto, 41 tiveram os projetos de parcelamento aprovados e desses, apenas 3 tiveram aprovação na 2ª fase de licenciamento.

A experiência de Maringá, merece ser observada haja vista sua escala nas notificações e por ser o município pioneiro na aplicação do IPTU progressivo no tempo. No entanto, a incidência do PEUC em todo o perímetro urbano tirou seu potencial de ordenação do espaço e a ausência de associação a outros instrumentos urbanísticos também comprometeu sua eficácia. Por conta disso a ocupação dos vazios urbanos não foi satisfatoriamente alcançada nem houve uma sensível democratização do acesso à terra (BRAJATO, 2017).

Em Goiânia (GO), no ano de 2011, foram realizadas 68 notificações que tiveram o processo suspenso, posto que houve questionamento por parte dos proprietários e ações judiciais contra o município. Somente em 2014 foi retomada a aplicação do PEUC, ocasião em que foram realizadas 1.446 notificações (DENALDI *et al*, 2015).

Na capital do Estado do Tocantins, Palmas, em 2011, foram realizadas, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças, cerca de 250 notificações. O procedimento apresentou-se com algumas irregularidades, tais como: a precária identificação dos imóveis; a ausência de notificação pessoal; a inexistência de processos administrativos individualizados e averbações das notificações. Diante dessas falhas o próprio município procedeu com o cancelamento dos atos. No ano seguinte, em 2012, o processo foi retomado e, após levantamento de dados, foram efetuadas cerca de 463 notificações em dezembro de 2013. Em 2014, os imóveis estavam sendo monitorados para acompanhamento da observância dos prazos estabelecidos (DENALDI *et al*, 2015).

O intuito precípua da aplicação do PEUC em Palmas era amenizar a extensão de vazios urbanos. Além da menção em seu Plano Diretor, o município também elaborou a legislação municipal específica, Lei Complementar n. 195 de 2009. Essa lei teve seu processo de aprovação rodeado de polêmicas apesar dos meses de discussão. Esse tumulto se deu, em grande medida, por conta da intensa disputa do setor imobiliário que tinha a prática de retenção especulativa (BAZOLLI, 2016).

O município de São Bernardo do Campo (SP), no período compreendido entre 2013-2014, notificou 150 imóveis, totalizando uma área de 1,5 milhão de metros quadrados. Cerca de 27, dos 33 imóveis notificados em 2013, foram alvo de aplicação do IPTU progressivo no tempo em 2015 (DENALDI *et al*, 2016).

Já o município de São Paulo (SP), o de maior notoriedade entre os 8, os instrumentos e as áreas de aplicação foram definidos pelo Plano Diretor de 2002, pela Lei Municipal n. 15. 234/10 e pelo Decreto 51.920/10. O PEUC passou a ser aplicado de forma concreta em novembro de 2014, após a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) e aprovação do novo Plano Diretor. Essa legislação, por sua vez, trouxe mudanças nos conceitos de não edificação, não utilização e subutilização. Registrou-se também que até o final do ano de 2014, o município notificou 77 imóveis, priorizando imóveis não utilizados na área central. Em 2015 foram notificados cerca de 708 imóveis e em 2016 em torno de 1.260 (DENALDI *et al*, 2016; PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020).

Em síntese, os resultados obtidos pelos 8 municípios que aplicaram os instrumentos em liça foram os seguintes:

Tabela 6 – Resultados obtidos pelos Municípios que aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.

MUNICÍPIO	IMÓVEIS NOTIFICADOS	PERÍODO	AVERBAÇÕES	IPTU	PREFEITURA
Curitiba (PR)	6	2011	-	-	Luciano Ducci - PSB (Continuidade ao mandato de Beto Richa)
Diadema (SP)	6	2007	-	-	José de Fillipi - PT
Goiânia (GO)	68	2011	-	-	Paulo de Siqueira Garcia - PT
	1446	2014	-	-	
Maringá (PR)	105	2009	705	47 (2014)	Silvio Barros (PP) e Carlos Pupin (PP)
	600	2012-2013			
Palmas (TO)	250	2011	-	-	Raul Filho (PT)
	463	2013	-	-	
Santo André (SP)	66	2006-2008	16	-	João Avamileno (PT)

São Bernardo do Campo (SP)	150	2013-2014	49	27 (2015)	Luiz Marinho (PT)
São Paulo (SP)	77	2014	-	-	Fernando Haddad (PT)

Fonte: Denaldi *et al* (2015a), adaptado pela autora.

Como já foi citado no início deste tópico, os poucos municípios que aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo no tempo tiveram resultados diversos, tendo em conta inúmeras intercorrências. Seja pela ausência de planejamento, seja por questões políticas ou até mesmo pela resistência dos proprietários.

A repercussão auferida pelos 8 municípios, diante do tamanho e complexidade política, social e cultural do Brasil, não é suficiente para embasar diagnóstico sobre a não efetividade do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em termos de auxílio no planejamento urbano. As experiências destacadas formam uma amostra muito pequena das cidades que possuem obrigação de elaborar Plano Diretor.

A política urbana, enquanto espécie do gênero política pública, possui uma série de características essenciais que permitem uma melhor delimitação do seu conteúdo e objetivos. Segundo Celina Souza (2006), a política pública não se reduz à leis e regras e é uma ação intencional com metas a serem alcançadas. Ressalta também que embora tenha impactos imediatos, é uma ação de longo prazo e que os processos que a envolvem, além da proposição, são a implementação, a execução e a avaliação.

É essencial ponderar que uma política pública recente ou de execução descontínua não pode ser analisada de forma adequada, sobretudo quando sua existência se resume a menções legais. O PEUC e o IPTU progressivo no tempo estão inseridos em um rol de instrumentos que devem ter sua aplicação acordada às estratégias do planejamento da cidade, conforme a Constituição.

A aplicação não planejada, não acompanhada e sem objetivos claros não gera resultados profícuos e duradouros. Neste sentido, Coutinho *et al* (2014, p. 71) aponta que: “seja como for, os esforços necessários para pôr de pé instrumentos de política urbana requerem tempo de maturação, regulamentação, litígio, experimentação e aperfeiçoamento”.

É surpreendente denotar que, após quase 19 anos da edição do Estatuto da Cidade, ainda existam instrumentos que possuem mera previsão normativa e poucos registros de aplicação. Os contornos referentes aos assuntos de interesse local e as respectivas estratégias na organização do espaço urbano devem ser observadas pelos municípios e embasadas de forma social, científica e técnica. Por isso o levantamento de dados acerca dos imóveis urbanos é de suma importância.

No caso de Fortaleza esse levantamento de dados não existe, tampouco a legislação municipal específica para tratar dos instrumentos, de forma que não há sequer como fazer comparativos, em face das poucas e precárias experiências de outros municípios, conforme tabelas 5 e 6. Em face desse cenário, Fortaleza não foi uma cidade planejada e teve sua ocupação e expansão aceleradas por eventos econômicos e políticos, portanto, é um município que necessita de um planejamento urbano articulado.

Outro prisma da discussão é a importância de estratégias de monitoramento na aplicação dos instrumentos, para evitar situações como a de Curitiba. Os instrumentos devem estar a serviço de uma meta que contemple a função social da propriedade e não o benefício articulado de apenas alguns setores sociais. Parcelar, edificar e utilizar um imóvel é uma obrigação que deve estar orquestrada aos fins adequados, de modo que o planejamento macro do município precisa atentar aos projetos oferecidos pelos proprietários.

O PEUC e o IPTU progressivo no tempo ainda carecem de atenção do Poder Público e da sociedade. A pouca adesão dos municípios na sua aplicação dá margem para inúmeras hipóteses que vão desde dificuldades técnicas e orçamentárias, ausência de imóveis passíveis de aplicação, pressão de grupos sociais até divergências políticas.

Para a realidade de Fortaleza, esses instrumentos são importantes e necessários para o planejamento urbano local? Sem regulamentação legal e sem levantamento de dados é prematuro e impróprio fixar respostas definitivas. O fato é que a propriedade ainda é um tema sensível e a ordenação das cidades também. Há motivos suficientes para crer que os instrumentos de política urbana são importantes e foram alvo de trabalhos intensos de movimentos sociais durante um longo período de tempo.

A história de Fortaleza, e de tantas outras cidades, mostra que a composição do espaço urbano possui traços de segregação e de desigualdade. Os avanços trazidos pela Constituição de 1988 e, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade, em 2001, são importantes em sua contribuição na tentativa de tornar a cidade um lugar acessível para todos, posto que as cidades são, segundo Harvey (2014, p. 134) “o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória”.

É grave não haver o monitoramento de imóveis que não estejam cumprindo com sua função social; é grave também não haver movimentação legislativa municipal para regulamentar dois instrumentos evidenciados na Constituição. Até que este cenário seja modificado, a negativa da conveniência e cabimento do PEUC e IPTU progressivo no tempo em Fortaleza é falaciosa e sem embasamento adequado.

## 5 CONCLUSÃO

A importante inclusão da temática da política urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 é antecedida por fatos históricos fundamentais na compreensão do desenvolvimento das cidades brasileiras. A década de 30 se estabeleceu como um significativo marco tendo em vista as importantes mudanças de cunho político e econômico. O período é considerado como a Revolução Industrial no Brasil, que por sua vez modificou o delineamento das cidades que ganharam uma perspectiva cada vez mais funcional.

Essas mudanças impulsionaram ainda mais os processos migratórios para as cidades que, por sua vez, não tinham estrutura adequada para suportar as transformações no ritmo proposto. Somado a isso, a literatura aponta que a não absorção da mão de obra disponível contribuiu para que parcela da população não tivesse como arcar com os custos da permanência nas cidades, ensejando assim a multiplicação das moradias populares e de um verdadeiro ciclo de segregação espacial e social.

A não intervenção do Poder Público na regulamentação dessas moradias oportunizou a complexificação do problema. Os investimentos direcionados para a economia tornaram a temática secundária, enquanto essas habitações eram estabelecidas sem a estrutura urbanística mínima necessária.

Ao longo dos anos, as políticas governamentais que se propuseram a administrar as disfunções urbanas, especialmente a da habitação, apresentaram fragilidades quanto ao levantamento dos recursos necessários, que padeciam a cada baixa econômica, como também manifestavam objetivos de custosa coexistência como o desenvolvimento econômico e a promoção de habitação para a população de renda mais baixa.

Neste sentido, os movimentos sociais demonstraram-se fundamentais tanto no apontamento dos distúrbios causados pela ocupação desequilibrada do espaço urbano, como também no exercício da pressão necessária junto ao Poder Público para que medidas mais elaboradas fossem tomadas. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, representado no Congresso Nacional pela professora

Ermínia Maricato, fez história ao elaborar todo um projeto pela reforma urbana que, acatado em parte, provocou a menção constitucional.

A inclusão da temática na Constituição representa um outro marco essencial, sobretudo por seu simbolismo. O estabelecimento formal, ainda que geral, da função social da propriedade, competências executiva e legislativa dos entes da federação no planejamento urbano indicaram o início de um caminho ainda a ser construído.

O longo e polarizado processo legislativo percorrido até a edição do Estatuto da Cidade em 2001, demonstrou os impasses persistentes sobretudo os referentes à concepção mais tradicional da propriedade e seu papel social. A Lei 10.257/2001, enquanto outro importante marco na política urbana no Brasil, regulamentou o que foi estabelecido na Constituição apontando seus objetivos e os instrumentos a serem utilizados na busca pelo efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

A função social da propriedade ganhou destaque na Constituição e no Estatuto da Cidade, sendo estabelecida sob um parâmetro legal. Assim, a propriedade urbana que observa os requisitos definidos pela Lei 10.257/2001 e pelo respectivo Plano Diretor está cumprindo com sua função social. Essa determinação mínima tenta dirimir a porosidade do próprio conceito de função social da propriedade que, por sua vez, se trata em grande medida, de uma demanda política (em constantes mudanças) que conta com o auxílio do sistema jurídico para sua resolução.

Assim, os instrumentos de política urbana apresentados pelo Estatuto da Cidade foram dispostos a fim de balizar a atuação do Município na busca pela realização de uma política urbana mais equilibrada e democrática. Dentre eles, o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo.

Aplicáveis aos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, os dois instrumentos ainda possuem pontos em penumbra tais como o tipo de ação em caso de imóveis de propriedade do próprio Poder Público, a necessidade de estabelecimento de critérios e maiores detalhamentos através de menção do Plano Diretor e lei municipal específica. A depender do contexto político e administrativo do Município, essa ação, sobretudo legislativa, para cumprir os requisitos para aplicação dos referidos instrumentos pode não acontecer.

Vale lembrar também que enquanto uma política pública, para que os instrumentos de política urbana sejam aplicados, é necessário um trabalho a longo prazo, elaborado e de planejamento, que conte com o levantamento de dados específicos, capacitação de servidores, destinação de verbas, elaboração legislativa e de processo administrativo hígido.

No entanto, foi constatado que o cenário não é bem esse a nível nacional e no Município de Fortaleza. A capital cearense, apesar de sua visibilidade e estrutura administrativa, não possui os dados essenciais para que sejam monitorados os imóveis passíveis de intervenção, como também não possui legislação municipal específica que promova a definição de pontos essenciais (auto de notificação, prazos e processo administrativo, monitoramento e fiscalização) para a aplicação dos referidos instrumentos. Conforme levantamento das pautas da Comissão Especial para Matérias que alterem o Plano Diretor e da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente e Viação e Transporte, não há ações em andamento neste sentido.

Em síntese o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo não são aplicados (nem nunca foram) pelo município de Fortaleza e não possuem a elaboração da estrutura necessária para fazê-lo, conforme informações repassadas pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA e pela Secretaria de Finanças – SEFIN, através da plataforma e-sic.

O município de Fortaleza não é um caso isolado, na verdade, observou-se que até 2015 foram registradas poucas experiências de aplicação dos referidos instrumento. Os municípios de Curitiba (PR), Diadema (PR), Goiânia (GO), Maringá (SP), Palmas (TO) Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP) formam o pequeno rol de cidades que se utilizaram dessa política pública específica. Esses ensaios, no entanto, apresentaram contingências tais como a descontinuidade na aplicação, desacordos políticos, falhas normativas e forte resistência por parte dos particulares.

Os dados extraídos das experiências dos 8 municípios são diversos e não podem ser considerados suficientes para determinar se o PEUC e o IPTU progressivo no tempo são ineficazes ou não efetivos para fins de planejamento urbano conforme os ditames da Constituição e do Estatuto da Cidade. Testificou-se também, com base na literatura confrontada com os dados coletados, que uma política pública deste

calibre não pode ser analisada pela mera menção normativa genérica, sendo essencial que sua aplicação seja intencional, com objetivos claros, que tenha uma duração razoável e que sejam observados seus resultados para que assim elabore-se um diagnóstico adequado.

Havia uma grande expectativa em analisar os dados oriundos da aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no município de Fortaleza e a contribuição da referida política pública no desenvolvimento na capital alencarina, e quem sabe trazer comparativos com outros municípios que porventura a empregasse. No entanto, na medida em que a pesquisa progrediu, sobretudo a partir do contato com os dados oficiais, a dissertação transformou-se em um trabalho de diagnóstico da não aplicação dos instrumentos e da pequena e precária amostra de experiências de outros municípios.

Foi com certa surpresa que se chegou ao resultado da “não aplicação” em Fortaleza, mas mais surpreendente ainda foi constatar que não há, pelo menos até o encerramento desta pesquisa, registros de esforço – dos órgãos competentes - para a mudança desse panorama e nem argumento admissível que justifique a não aplicação. Sem dados iniciais, como o monitoramento da situação imobiliária do município (no mínimo), não se pode arrazoar que o PEUC e o IPTU progressivo no tempo são desnecessários.

## REFERÊNCIAS

- ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. n. 11, p. 135-154, jan-jun 2008. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/170/164>>. Acesso em: 27 set. 2019.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana (arts. 4º a 8º). In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.) **Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001 Comentários**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, cap. 2, p. 41-119.
- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O Princípio da Função Social da Propriedade Urbana**. 2013, 136 fls. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Sergipe – UFS. São Cristovão. 2013. Disponível em: [https://www.acervo.ufs.br/bitstream/riufs/4347/1/DIOGO\\_CALASANS\\_MELO\\_ANDRADE.pdf](https://www.acervo.ufs.br/bitstream/riufs/4347/1/DIOGO_CALASANS_MELO_ANDRADE.pdf). Acesso em 02 fev 2020.
- ANDRADE, Marcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade, art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 245, p. 158-178, mai. 2007. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42126>>. Acesso em: 24 set. 2019.
- ARAÚJO, Érick Assis de. **Nos labirintos da cidade: Estado Novo e o cotidiano das classes populares em Fortaleza**. Fortaleza: INESP, 2007. Disponível em: <<http://www.uece.br/mahis/dmdocuments/livroerick.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.
- ARGENTIN, Thiago da Silva. **Economia Brasileira de 1930 a 1973: A Construção do Milagre Econômico no Brasil**. 2015. 48f. Monografia (Bacharelado em Ciências Aplicadas) - Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2015. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000959785>>. Acesso em: 27 set. 2009.
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, pp. 205-221, 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491#text>> Acesso em: 07 maio 2019.
- AVY-YONAH, Reuven S. Os Três Objetivos da Tributação. **Direito Tributário Atual, Revista do IBDT/Dialética**, São Paulo, nº 22, p. 7 a 29, 2008.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE Luís Aureliano Gama de. Habitação e Populismo: A Fundação Casa Popular, em **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Eldestein de Pesquisas Sociais, p. 1-20, 2011. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-04.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A Produção da Habitação e os Conjuntos Habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs. **Revista Tópos**, n. 2, v. 5, pp. 102-127, 2011. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287>>. Acesso em: 27 set. 2019.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas *et al.* O Estatuto da Cidade Comentado. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (coord.) **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 91-118. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/167/titulo/o-estatuto-da-cidade-comentado->>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana**. 2008. [online]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (org). **Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo, 2010. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. 120 p. Disponível em: <[https://www.academia.edu/25496698/O\\_Estatuto\\_da\\_Cidade\\_Comentado](https://www.academia.edu/25496698/O_Estatuto_da_Cidade_Comentado)>. Acesso em: 01 maio de 2019.

BAZOLLI, João Aparecido. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1254-1276, nov. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23493>. Acesso em 31 jan 2020.

BENTO, Victor Régio da Silva. **Centro e periferia em Fortaleza sob a ótica das disparidades na infraestrutura de saneamento básico**. 2011, 173 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Ceará – UECE. Fortaleza. 2011. Disponível em: <[http://www.uece.br/mag/dmdocuments/victor\\_regio\\_dissertacao.pdf](http://www.uece.br/mag/dmdocuments/victor_regio_dissertacao.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna**, lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 5 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BORGES, Marília Santana. **Quarteirão sucesso da cidade: o Art Déco e as transformações arquitetônicas na Fortaleza de 1930 e 1940**. 2007, 209 f. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUSP,

2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-27052010-115838/pt-br.php>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRAJATO, Dânia. Maringá: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). XVII ENANPUR. **Anais...** São Paulo, 2017.

Disponível em:

<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/1907/1886/>.

Acesso em 30 jan 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988, Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 07 maio 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.598 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1942.

Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/529685/publicacao/15804923>>

Acesso em: 01 maio 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.218 de 1º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação Casa Popular”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 01 maio 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.777 de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a “Fundação Casa Popular” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm)> Acesso em 01 maio 2019.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Ano LV, n. 202, v. II, 736 p. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30NOV2000VOLII.pdf>>

Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Ano XLV, n. 126, 200 p. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>>

Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. Instituto brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Estatísticas do Século XX**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 07 maio 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.220 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 07 maio de 2019.

BRASIL. Resolução recomendada n. 34 de 1 de julho de 2005, alterada pela resolução recomendada n. 164 de 26 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 64, 20 out 2014. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRITO, Thaís. **Fortaleza ignora planejamento urbano, afirma Renato Pequeno**. O Povo [site], 18 out. 2014. Cotidiano. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2014/10/18/noticiasjornalcotidiano,3333162/fortaleza-ignora-planejamento-afirma-renato-pequeno.shtml>>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em desenvolvimento. In: **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43638>>. Acesso em: 16 set. 2019.

CAMPOS, Eduardo. **A Fortaleza Provincial**. Fortaleza: 1988. Disponível em: <[http://www.eduardocampos.jor.br/\\_livros/e04.pdf](http://www.eduardocampos.jor.br/_livros/e04.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2019.

CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Planejamento sem preservação urbana: A transformação induzida à paisagem de Fortaleza pelos instrumentos de uso e ocupação do solo. **Anais XVIII ENAPUR**. Natal, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=265>>. Acesso em: 18 out. 2019.

CARDOSO, Aduino Lucio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. IPPUR/UFRJ. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 95, p. 6-17, 2003.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. Polis [site], 12 jun. 2006. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 31 jan 2020.

CAVALCANTE, Márcia Gadelha; SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo; HISSA, Marina Cavalcante. As legislações urbanísticas e a produção do edifício residencial na cidade de Fortaleza. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/POSTER/SC-PCI-067\\_CAVALCANTE\\_SIMOESJR\\_HISSA.pdf](https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/POSTER/SC-PCI-067_CAVALCANTE_SIMOESJR_HISSA.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2019.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. **Cidades vacantes, cidades expectantes: produção e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza (2000-2010)**. 2018. 375f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana

Mackenzie, São Paulo. 2018. Disponível em:

<<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3759>>. Acesso em: 30 set. 2019.

CAVALIERI NETO, Edisel; NANUNCIO Juliano. A função social da propriedade e a sua concretização na ordem jurídica. **Economia e Região**. Londrina, v.4, n. 1, p. 25-45, jan-jun 2016. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/25971/19382>>. Acesso em: 06 maio 2019.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Códigos de Posturas e outras leis disciplinando a cidade e suas edificações. **Revista GeoUECE**, v. 6, n. 11, p. 06-32, jan./jun. 2017. Disponível em:

<<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1oUzfRTsYEcJ:https://revistas.uece.br/index.php/GeoUECE/issue/download/52/C%25C3%2593DIGOS%2520DE%2520POSTURAS%2520E%2520OUTRAS%2520LEIS%2520DISCIPLINAND O%2520A%2520CIDADE%2520E%2520SUAS%2520EDIFICA%25C3%2587%25C3%2595ES+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 03 out. 2019.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Teorias médicas e gestão urbana: a seca de 1877-1879 em Fortaleza. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 57-74, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/hcsm/v11n1/03.pdf>>.

Acesso em: 30 set. 2019.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Urbanização da sociedade fortalezense. **Revista do Instituto Ceará**. 2008. Disponível

em:<[https://www.institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/2008/08-Art\\_Urbanizacaodasociedadefortalezense.pdf](https://www.institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/2008/08-Art_Urbanizacaodasociedadefortalezense.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2019.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 111, pp. 29-45, jul-dez 2006. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813492>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação dos municípios e cidadãos, org. ROLLNICK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 19 set. 2019.

DEMO, P. Democracia e desenvolvimento. **Cl. & Trop**. Recife, v.20, n.2, p.281-308, jul/dez, 1992. Disponível

em:<<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/viewFile/507/363>>. Acesso em: 23 set. 2019.

DENALDI, R.; SOUZA, C.V.C.; BRAJATO, D.; FROTA, H.B.; CORREA, L. F. M; BRUNO FILHO, F. G.; MORAIS, R. S.; OLIVEIRA, R. G. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015a. Série Pensando o Direito. n. 56. Disponível em:

<[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2019.

DENALDI, R.; SOUZA, C.V.C.; BRAJATO, D.; FROTA, H.B.; CORREA, L. F. M. **Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015b. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virgínia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v.9, n. 2 p. 172-186. maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22088/21318>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. O Governo Vargas e as primeiras tentativas do Estado na Provisão de Habitação Popular. **XXVII Simpósio Nacional de História**. Natal, 22-26 jul, 2013. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670\\_ARQUIVO\\_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670_ARQUIVO_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf)>. Acesso em 02 fev 2020.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função Social e IPTU progressivo no tempo: o avesso do avesso num desenho lógico. **Anais XV ENANPUR**. v. 15, n, 1, 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/419>>. Acesso em: 29 out. 2019.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (coord.) **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 91-118. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/167/titulo/o-estatuto-da-cidade-comentado->>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FERREIRA, José Sette Whitaker. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. **V Conferência Nacional das Cidades** – Câmara Federal, 02 dez, 2003. Disponível em: <[http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira\\_alcancelimitesinstrumentos.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira_alcancelimitesinstrumentos.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2019.

FIRMO, Érico. **Há 140 anos o “Dia dos Mil Mortos” devastou Fortaleza**. O Povo [site], [2019?]. Seca e Epidemia. Disponível em: <<https://especiais.opovo.com.br/odiadosmilmortos/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

FORTALEZA. **A Cidade**. Prefeitura de Fortaleza [site], 2019a. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/a-cidade>>. Acesso em: 02 out. 2019.

FORTALEZA. **Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza.** Prefeitura de Fortaleza [site], 2014. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>>. Acesso em: 13 out. 2019.

FORTALEZA. **Fortaleza 2040:** Síntese das ações. Prefeitura de Fortaleza [site], 2019b. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1O1l8xYFdeo7T48yFA0l6V64DCF2qkiqq/view>>. Acesso em: 22 out. 2019.

FORTALEZA. Câmara Municipal. Lei Complementar n. 0236 de 11 de agosto de 2017. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, CE, 2017. Disponível em: <[https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/4999/4999\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/4999/4999_texto_integral.pdf)>. Acesso em 20 out. 2010.

FORTALEZA. Câmara Municipal. Lei Orgânica n. 1 de 15 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Fortaleza. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, CE, 2006. Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/44/text>>. Acesso em: 19 out. 2019.

FORTALEZA. Lei 5122-A de 13 março de 1979. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, CE, 1979. Acervo Digital de Fortaleza. Disponível em: <<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?total=356&categoria=PLANOS+DIRET ORES&pagina=4>>. Acesso em: 13 out. 2019.

FORTALEZA. Lei n. 5530 de 17 de dezembro de 1981. Dispõe sobre o Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, CE, 1981. Disponível em: <[https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1981/1844/1844\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1981/1844/1844_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Fortaleza 2040:** A cidade planejada pela cidadania. [2019?]. Disponível em: <<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>>. Acesso em: 22 out. 2019.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Finanças. Código Tributário do Município. Lei Complementar n. 159, de 26 de dezembro de 2013. **Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Legislacao/Leis/LEI\\_N159\\_2013\\_LC\\_241-2017-codigo-tributario-municipal-de-fortaleza.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Legislacao/Leis/LEI_N159_2013_LC_241-2017-codigo-tributario-municipal-de-fortaleza.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2019.

FORTALEZA tem déficit habitacional de 130 mil moradias, aponta Defensoria Pública. G1 [site], 7 set. 2019. Ceará. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/07/fortaleza-tem-deficit-habitacional-de-130-mil-moradias-aponta-defensoria-publica.ghtml>>. Acesso em: 22 out. 2019.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. O novo modelo de gestão estratégica em Fortaleza: Aumento das desigualdades socioambientais. **Universitas FACE**. v.3, n. 2, p. 1-22, 2006. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/face/article/view/37>>. Acesso em: 11 out. 2019.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio; PEQUENO, Luís Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 17, n. 1, jan-abr, p. 45-59, 2015. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4843>>. Acesso em: 29 set. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 26 set. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Revista Mediações**. v. 5, n. 1, p. 11-40. jan/jun. 2000. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9194>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

GUSSO, Ramon José. Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: O Fórum Nacional de Reforma Urbana. **37º Encontro Anual da ANPOCS**. 2013, s.p. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/37-encontro-anual-da-anpocs/spg-2/spg04-2/8697-movimentos-sociais-no-brasil-contemporaneo-o-forum-nacional-de-reforma-urbana/file>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

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

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). **Em Tempo de Histórias – Publicação do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília PPG-HIS**. n. 18, jan-jul 2011, Brasília, pp. 100-132. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/download/19892/18335>>. Acesso em 17 jan 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em Síntese: Município de Fortaleza**. IBGE [site], [201?]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. IBGE [site], 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>>. Acesso em: 29 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**. Agência IBGE notícias [site], 28 ago. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 19 out. 2019.

KINGSTON, Jorge. A Lei do Inquilinato um caso de patologia econômica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 14, n, 2, pp. 23-31, 1960. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/1835/2699>>. Acesso em 02 fev 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Cristina C. Oliveira. São Paulo: Nebli, 2016.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. 2008. 262 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. 2008. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8077/1/Alexandre%20Levin.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2019.

LEVY, Luiz Fernando. **O novo Brasil**. São Paulo: Nobel, 2002.

LIMA, Nisla Trindade. Habitação e Infra-Estrutura Urbana In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Estatísticas do Século XX: Estatísticas populacionais, sociais, políticas e culturais**. Rio de Janeiro, 2006, p. 113-129. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>>. Acesso em: 13 nov. de 2018.

LIMA, Paulo César Cunha. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE: Uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores**. 2013. 123 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. Rio Claro-São Paulo. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104300>>. Acesso em: 04 out. 2019.

LOPES, Ana Elvira Barros Ferreira. O Direito que nasce da luta: do movimento nacional pela reforma urbana à moradia como direito fundamental no Maranhão. **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2005, São Luís. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Ana\\_%20Elvira%20Barros%20Ferreira%20Lopes214.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Ana_%20Elvira%20Barros%20Ferreira%20Lopes214.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: O Planejamento Estratégico das Cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, 2018, n. 2, v. 8, p. 639 a 659. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/5252/3853>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008). 2010. 451 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2010. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010\\_Tese\\_%20EGMACHADO.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2019.

MARICATO, Ermínia. Moradia urbana tem que levar em consideração a política urbana, principalmente a terra urbana. Entrevista concedida a Wagner Fernandes de Azevedo. **Instituto Humanitas Unisinos** [site], 31 mar 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587974-moradia-urbana-tem-que-levar-em-consideracao-a-politica-urbana-principalmente-de-terra-urbana-entrevista-especial-com-erminia-maricato>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 48, pp.151-166, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>>. Acesso em: 01 maio 2019.

MARINGONI, Gilberto. O destino dos negros após a abolição. **Desafios do desenvolvimento – IPEA**, ano 8, n. 70, [s.p], 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23)>. Acesso em 02 fev 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de direito urbanístico. **Revista de Direito Administrativo**, n. 239, pp. 67-87, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43857/44716>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

MÁXIMO, Francisco Hérison Carvalho Correia; LOPES, João Marcos de Almeida. Produção habitacional e expansão periférica do espaço urbano metropolitano: a construção dos conjuntos-bairros de Fortaleza. **Anais do XV ENANPUR**. v. 15, n. 1, [s.l], 2018, pp. 1-18. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/402>>. Acesso em: 09 out. 2019.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes Gerais In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.) **Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001 Comentários**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, cap. 1, p. 15-38.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. BNH: Outras perspectivas. **Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. Natal, novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Samara; PÊGO, Bolívar. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Escalas da Urbanização Brasileira: Textos para Discussão**. IPEA [site], mar. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32768](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32768)>. Acesso em: 21 out. 2019.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **O Plano Diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza-CE**. 2006. 259 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN. 2006. Disponível em: <[https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12431/1/PlanoDiretorInstrumento\\_Muniz\\_2006.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12431/1/PlanoDiretorInstrumento_Muniz_2006.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2019.

NAHAS DE CARVALHO, Sonia. Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano *In* VITTE, Claudete de Castro Silva e KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo (orgs.) **Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico- Metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 21-67.

NEVES, Frederico de Castro. Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 21, n. 40, pp. 107-131, 2001. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882001000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882001000100006)>. Disponível em: 03 out. 2019.

NOBRE, Paulo Augusto Martins; RAMOS, Eliene Maria Barbosa. A Cidade e o Capital: Um breve histórico da situação da classe operária. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – IPEA**, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area1/area1-artigo17.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2020.

OLIVEIRA, Plínio Corrêa de. **Minha vida pública**. Disponível em: <[https://www.pliniocorreadeoliveira.info/Minha\\_Vida\\_Publica/MVP\\_Parte\\_XII\\_Cap\\_V\\_Reforma\\_Agraria\\_e\\_Urbana\\_no\\_governo\\_Collor.htm](https://www.pliniocorreadeoliveira.info/Minha_Vida_Publica/MVP_Parte_XII_Cap_V_Reforma_Agraria_e_Urbana_no_governo_Collor.htm)>. Acesso em: 01 maio 2019.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cad. Metrop.**, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul-dez, 2012. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012\\_art\\_cfsfreitas.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012_art_cfsfreitas.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2019.

PERAZO, Alexander. **Constitucionalismo Brasileiro e Propriedade Privada: Função Social e Novos Conceitos para a Efetivação da Proteção Ambiental**. 2013, 285 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Fortaleza. 2013. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/uol/conteudosite/?cdConteudo=4841920>>. Acesso em: 25 set. 2019.

PEREIRA, Elson Manoel. A Política Urbana Brasileira e o ideário crítico da Reforma Urbana introduzido na Constituição de 1988. **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 20, n. 2, pp. 73-87, 2018. Disponível

em: <http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/546>. Acesso em 01 maio 2019.

PEREIRA, Luiz Bresser. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. São Paulo: Editora Brasiliense, 7 ed., 1988.

PEREIRA, Luiz Bresser. O empresário industrial e a revolução brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 8, n. 8, pp.11-27, jul-set 1963. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901963000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901963000300001)>. Acesso em 16 jan. 2020.

PINTO, Ewerton Gouveia Ferreira. Financiamento imobiliário no Brasil: uma análise histórica compreendendo o período de 1964 a 2013, norteadas pelo arcabouço teórico pós-keynesiano e evolucionário. **Economia e desenvolvimento**, [online], fev. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/21103>>. Acesso em: 26 set. 2019.

PONTE, Luiz Roberto. **A questão urbana na constituinte**. Folha de São Paulo. São Paulo, 20 ago. 1987. Caderno Cidades. p. A-10. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9965&keyword=Luiz&anchor=4293300&origem=busca&pd=c51593d275d544eafa33bc4c8f91321f>>. Acesso em: 07 maio 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Gestão Urbana SP**, 2020. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 01 fev. 2020.

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo. Nova Legislação Urbana e os velhos fantasmas. **Estudo Avançados**. v. 17 n. 47, jan-abr, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019.

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (coord.) **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 35-54. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/167/titulo/o-estatuto-da-cidade--comentado->>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, [S.l.], n. 12, maio 2012. ISSN 2236-9996. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807/6528>>. Acesso em: 17 set. 2019.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade e Conferência das Cidades: instrumentos para uma política urbana democrático participativa. **Revista Katálysis**, vol. 6, n. 2, jul-dez 2003, pp. 223-234. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1796/179617959008.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2020.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da metrópole**: centralização do capital no imobiliário e nova redução do espaço em Fortaleza. 2012. 334 f. Tese.

(Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo – USP. São Paulo. 2012. Acesso em: 09 out. 2019.

SAMPAIO FILHO, Dorian. **A industrialização do Ceará: empresários e entidades**. 1985. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 1985. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10617>>. Acesso em: 04 out. 2019.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. Texto para Discussão n. 654. Brasília: 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0654.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf)> Acesso em: 22 nov. 2018.

SANTOS, Elizete de Oliveira. Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na Metrópole Fortaleza-Ceará. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v. 23, n. 3. set-dez 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v25n3/v25n3a04.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: edUsp, 3 ed. 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva Educação, 8 ed., 2018.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito à cidade**. São Paulo: Pólis, 1991. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/879/879.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

SILVA, J. B. O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. **GEOUSP Espaço e Tempo**, n. 10, pp. 9-26, 6 jun. 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/123590/119830/>> Acesso em: 30 abr. 2019.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A sublimação jurídica da função social da propriedade. **Lua nova**, n. 66, pp. 109-137, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n66/29086.pdf>. Acesso em 30 jan 2020.

SOARES, Marina. **Competência legislativa municipal: a expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências**. 2013, 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Fundação Faculdade de Direito da Bahia – Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11322/1/MARINA%20SOARES.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, pp. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 30 out. 2019.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História econômica e história de empresas**. v. III, n. 2, 2000, pp. 7-25. Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/revista/index.php/rabphe/article/view/143/99>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

TAVARES, Roberta. **Crescimento do valor de imóveis gera especulação e possível “bolha imobiliária” em Fortaleza**. Tribuna do Ceará [site], Notícias, 19 dez. 2013. Disponível em: <<https://tribunadoceara.com.br/noticias/fortaleza/crescimento-do-valor-de-imoveis-gera-especulacao-de-possivel-bolha-imobiliaria-em-fortaleza/>>. Acesso em: 22 out. 2019.

TEPEDINO, Gustavo. SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n.6, pp. 101-119, jun., 2005. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2019.

VASCONCELOS, José Romeu. CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. O Problema habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Texto para discussão n. 410, abril, 1996. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0410.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0410.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2019.

VICECONTI, P. E. V. O Processo de Industrialização Brasileira. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 17, n. 6, nov-dez, 1977. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol17-num6-1977/processo-industrializacao-brasileira>>. Acesso em: 26 set. 2019.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.