



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO  
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

FELIPE JARDIM DA SILVA

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO OU  
ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO?:**

Aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife

Recife  
2018

FELIPE JARDIM DA SILVA

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO OU  
ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO?:**

Aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes e Comunicação, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

**Área de Concentração:** Arquitetura e Urbanismo

**Linha de Pesquisa:** Planejamento e Gestão

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Angela de Almeida Souza

**Coorientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dra. Danielle de Melo Rocha

Recife

2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Nathália Sena, CRB4-1719

S586i Silva, Felipe Jardim da  
IPTU progressivo no tempo ou arrecadação de bem vago abandonado?: aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do bairro do Recife / Felipe Jardim da Silva. – Recife, 2018.  
193 f.: il.

Orientadora: Maria Angela de Almeida Souza.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento urbano, 2018.

Inclui referências e anexos.

1. Propriedade. 2. Cidades. 3. IPTU progressivo no tempo. 4. Arrecadação de bem vago abandonado. 5. Bairro do Recife. I. Souza, Maria Angela de Almeida (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2018-191 )

FELIPE JARDIM DA SILVA

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO OU  
ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO?:**

Aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes e Comunicação, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 31/07/2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Dra. Maria Angela de Almeida Souza (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professora Dra. Danielle de Melo Rocha (Coorientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professora Dra. Norma Lacerda Gonçalves (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Professor Dr. Leônio José Alves da Silva (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco



Aos meus familiares, em especial à minha mãe, Rosimar Ribeiro Jardim;  
Às minhas amizades que sempre me apoiam, de perto ou de longe;  
À cidade do Recife,

Dedico.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora e coorientadora, professora Dra. Maria Angela de Almeida Souza e professora Dra. Danielle de Melo Rocha, respectivamente, pela paciência e dedicação na condução dos rumos desta pesquisa.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por darem suporte básico para iniciar esta pesquisa.

Aos servidores e servidoras da UFPE, em especial Renata Albuquerque, pelo apoio durante o curso e pelo exemplo de profissionalismo.

Aos companheiros e companheiras de jornada da turma DO18ME37.

Aos servidores e servidoras da Prefeitura da Cidade do Recife que forneceram fundamentais contribuições.

A Matheus Pereira Nascimento, aluno de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo, pela parceria graduação/pós-graduação da UFPE, pela participação na elaboração dos cartogramas, que foram essenciais para melhor representar esta pesquisa.

À ONG Habitat para a Humanidade Brasil, pelo auxílio metodológico na pesquisa de campo.

À Maiane Gabriele de Araújo, pela colaboração na organização dos cartogramas.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo importante financiamento da pesquisa, ainda que parcial.

### **Guia Prático da Cidade do Recife**

No ponto onde o mar se extingue  
E as areias se levantam  
Cavaram seus alicerces  
Na surda sombra da terra  
E levantaram seus muros.  
Depois armaram seus flancos:  
Trinta bandeiras azuis  
Plantadas no litoral.  
Hoje, serena, flutua,  
Metade roubada ao mar,  
Metade à imaginação,  
Pois é do sonho dos homens  
Que uma cidade se inventa.

(PENA FILHO, 1959)

## RESUMO

Dentre os instrumentos desenvolvidos para a proteção e o estímulo à função social da propriedade e da cidade estão dois mecanismos que punem o proprietário do solo urbano ocioso: (a) o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, com aumento gradual da alíquota tributária sobre a propriedade de imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados; e (b) a Arrecadação de Bem Vago Abandonado (ABVA), que permite a incorporação da propriedade privada abandonada ao patrimônio público. Assim, esta pesquisa objetivou analisar comparativamente a aplicabilidade destas duas ferramentas na cidade do Recife a partir de um recorte no Bairro do Recife, em 2017/2018. O trabalho focou nas semelhanças e diferenças entre os aparelhos supracitados; vantagens e desvantagens para sociedade, poder público e proprietário na aplicação deles; efeitos em potencial de cada um; e localização da aplicabilidade de cada instrumento no campo analisado a fim de auxiliar a tomada de decisões de planejamento e gestão pública. Após a fundamentação teórica e estudos legais, dos 660 endereços registrados no bairro, foi realizada pesquisa de campo em 30 lotes, contemplando todos os imóveis ociosos que possuíam 05 anos ou mais de débitos de IPTU, conforme levantamento realizado pela gestão municipal no ano de 2017. Como resultado, entre outras considerações, foi identificado que, no Bairro do Recife: (i) o IPTU Progressivo no Tempo é mais abrangente (23/30 imóveis) que a ABVA (15/30); (ii) o IPTU Progressivo no Tempo não depende da vontade do proprietário e gera gastos públicos indenizatórios, ao contrário da ABVA; (iii) o IPTU Progressivo no Tempo, considerando o processo completo, pode levar aproximadamente 14 anos, enquanto a ABVA é mais célere (menos de 04 anos); (iv) em 12/30 imóveis seria possível escolher qual dos dois dispositivos adotar; (v) em 04/30 não caberia a utilização de nenhum dos dois sistemas. Em suma, ambos devem ser empregados pelo planejamento e gestão urbana estatal porque são complementares e fundamentais para o cumprimento da função social, além de induzirem transformações jurídico-urbanísticas e socioeconômicas que podem propiciar o desenvolvimento urbano.

**Palavras-chave:** Função social. Propriedade. Cidade. IPTU Progressivo no Tempo. Arrecadação de Bem Vago Abandonado. Bairro do Recife.

## ABSTRACT

Among the instruments developed to protect and stimulate the social function of property and of the city are two mechanisms that punish the owner of idle urban land: a progressive, annual increase to the Urban Property Tax (*Imposto Predial e Territorial Urbano* - IPTU); and (ii) Collection of Abandoned Property (*Arrecadação de Bem Vago Abandonado* - ABVA), which allows for the incorporation of abandoned private property into public assets. Thus, this research aimed to comparatively analyze the applicability of these two tools in the city of Recife from a section of the Bairro do Recife, in 2017/2018. The research focused on similarities and differences between the two tools; advantages and disadvantages for building owners, the state, and for society; potential effects of each instrument; and mapped the potential applicability of each tool within the field analyzed for assisting decision-making in public planning. After the theoretical basis and legal studies, of the 660 registered addresses in the neighborhood, field research was carried out in 30 lots, including all idle properties that had 05 years or more of IPTU debts, according to a survey carried out by the municipal management in the year 2017. As a result, among other considerations, it was identified that, in the Bairro do Recife: (i) Progressive IPTU is more comprehensive (23/30 real estate) than ABVA (15/30); (ii) Progressive IPTU does not depend on the owner's will and generates public indemnification expenses, unlike ABVA; (iii) Progressive IPTU, considering the complete process, can take approximately 14 years, while ABVA is faster (less than 04 years); (iv) in 12/30 buildings it would be possible to choose which of the two devices to adopt; (v) on 04/30 it would not fit the use of either system. In short, both should be employed by state urban planning and management because they are complementary and fundamental to the fulfillment of the social function, besides inducing legal-urban and socioeconomic transformations that can promote urban development.

**Keywords:** Social function. Property. City. Progressive in time Urban Property Tax (IPTU Progressivo no Tempo). Collection of Property Abandoned (ABVA). Bairro do Recife.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01 -</b>	<b>Propriedade privada em equilíbrio de interesses.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 02 -</b>	<b>Propriedade privada em desequilíbrio de interesse por supremacia de interesses individuais.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 03 -</b>	<b>Propriedade privada em desequilíbrio de interesse por totalidade de interesses individuais.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 04 -</b>	<b>Função social da propriedade - limitador e parte do direito de propriedade.....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 05 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1631).....</b>	<b>54</b>
<b>Figura 06 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1637).....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 07 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1648).....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 08 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1733).....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 09 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1766).....</b>	<b>56</b>
<b>Figura 10 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1808).....</b>	<b>56</b>
<b>Figura 11 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1854).....</b>	<b>56</b>
<b>Figura 12 -</b>	<b>Formação do Bairro do Recife (1906).....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 13 -</b>	<b>Setorização do Plano de Revitalização do Bairro do Recife de 1992.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 14 -</b>	<b>Zoneamento da ZEPH 09 na LUOS 1996/Recife.....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 15 -</b>	<b>Poligonal do tombamento federal do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Bairro do Recife.....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 16 -</b>	<b>Distribuição de atividades no Bairro do Recife no ano de 2000.....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 17 -</b>	<b>Processo de esvaziamento de um imóvel.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 18 -</b>	<b>Processo de esvaziamento de um imóvel (adaptado).....</b>	<b>91</b>
<b>Figura 19 -</b>	<b>Cartograma de localização dos 30 imóveis selecionados pela pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>94</b>
<b>Figura 20 -</b>	<b>Cartograma de detalhamento de imóveis ociosos no Polo Alfândega/Madre de Deus na pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 21 -</b>	<b>Cartograma de detalhamento de imóveis ociosos no Polo Arrecifes na pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>96</b>
<b>Figura 22 -</b>	<b>Cartograma de detalhamento de imóveis ociosos no Polo Bom Jesus na pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>97</b>
<b>Figura 23 -</b>	<b>Ilustração sobre o PEUC.....</b>	<b>107</b>

<b>Figura 24 -</b>	<b>Imóveis sujeito ao PEUC no Plano Diretor de São Paulo 2014.....</b>	<b>108</b>
<b>Figura 25 -</b>	<b>Esquematização das obrigações do PEUC.....</b>	<b>109</b>
<b>Figura 26 -</b>	<b>Esquematização da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo - alíquota inicial de 3%.....</b>	<b>111</b>
<b>Figura 27 -</b>	<b>Esquematização da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo - alíquota inicial de 2%.....</b>	<b>111</b>
<b>Figura 28 -</b>	<b>Esquematização da aplicação da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.....</b>	<b>112</b>
<b>Figura 29 -</b>	<b>Esquematização do Consórcio Imobiliário.....</b>	<b>115</b>
<b>Figura 30 -</b>	<b>Esquematização da aplicação da ABVA.....</b>	<b>123</b>
<b>Figura 31 -</b>	<b>Jornal Voz da Terra.....</b>	<b>126</b>
<b>Figura 32 -</b>	<b>Coeficiente de Utilização LUOS/1996/Recife.....</b>	<b>134</b>
<b>Figura 33 -</b>	<b>Cartograma de aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado nos imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>153</b>
<b>Figura 34 -</b>	<b>Registros fotográficos no Bairro do Recife em 2001/2018.....</b>	<b>159</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01 - Porcentagem das empresas beneficiadas por isenção de ISS 2011.....</b>	<b>70</b>
<b>Gráfico 02 - Usos no Bairro do Recife 2001/2002.....</b>	<b>72</b>
<b>Gráfico 03 - Estado de conservação de imóveis no Bairro do Recife 2001/2002.....</b>	<b>72</b>
<b>Gráfico 04 - Usos no Bairro do Recife 2002/2003.....</b>	<b>73</b>
<b>Gráfico 05 - Imóveis ociosos no Bairro do Recife 2002/2003.....</b>	<b>73</b>
<b>Gráfico 06 - Imóveis ociosos no Bairro do Recife 2008.....</b>	<b>74</b>
<b>Gráfico 07 - Usos no Bairro do Recife 2008.....</b>	<b>75</b>
<b>Gráfico 08 - Ocupação de imóveis no Bairro do Recife 2008.....</b>	<b>75</b>
<b>Gráfico 09 - Domínio de imóveis no Bairro do Recife 2009.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 10 - Usos no Bairro do Recife 2009.....</b>	<b>77</b>
<b>Gráfico 11 - Estado de conservação de imóveis no Bairro do Recife 2009.....</b>	<b>77</b>
<b>Gráfico 12 - Porcentagem de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2001-2010.....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 13 - Porcentagem de imóveis com estado de conservação “em arruinamento” ou “precário” no Bairro do Recife 2001-2010.....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 14 - Usos no Bairro do Recife 2010.....</b>	<b>79</b>
<b>Gráfico 15 - Adimplência (IPTU) e regularidade de imóveis no Bairro do Recife 2010</b>	<b>79</b>
<b>Gráfico 16 - Diagnóstico de principais motivadores da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (profissionais da arquitetura e urbanismo) 2010/2011.....</b>	<b>80</b>
<b>Gráfico 17 - Diagnóstico de principais motivadores da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (profissionais de gestão) 2010/2011.....</b>	<b>80</b>
<b>Gráfico 18 - Diagnóstico de principais motivadores gerais da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (proprietários) 2010/2011.....</b>	<b>81</b>
<b>Gráfico 19 - Diagnóstico de principais motivadores de infraestrutura da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (proprietários) 2010/2011.....</b>	<b>81</b>



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01 -</b>	<b>As funções sociais da cidade.....</b>	<b>35</b>
<b>Quadro 02 -</b>	<b>Principais eventos levantados no item 2.1 (socialização da função social da propriedade privada).....</b>	<b>39</b>
<b>Quadro 03 -</b>	<b>Principais eventos levantados no item 2.2 (constitucionalização da função social da propriedade privada imóvel urbana no Brasil).....</b>	<b>52</b>
<b>Quadro 04 -</b>	<b>Principais eventos levantados no Capítulo 03.....</b>	<b>82</b>
<b>Quadro 05 -</b>	<b>Principais dados dos planos urbanísticos e projetos de destaque fiscal do Bairro do Recife.....</b>	<b>83</b>
<b>Quadro 06 -</b>	<b>Construção metodológica da base de dados - parte 1 (pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife - Prefeitura da Cidade do Recife 2017).....</b>	<b>89</b>
<b>Quadro 07 -</b>	<b>Construção metodológica da base de dados - parte 2 (pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Santo Antônio - Habitat para Humanidade Brasil 2018).....</b>	<b>89</b>
<b>Quadro 08 -</b>	<b>Construção metodológica da base de dados - parte 3 (pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018).....</b>	<b>90</b>
<b>Quadro 09 -</b>	<b>Imóveis do Polo Alfândega/Madre de Deus selecionados na pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>95</b>
<b>Quadro 10 -</b>	<b>Imóveis do Polo Arrecifes 2018 selecionados na pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>96</b>
<b>Quadro 11 -</b>	<b>Imóveis do Polo Bom Jesus 2018 selecionados na pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>97</b>
<b>Quadro 12 -</b>	<b>Síntese das causas que dificultam a implantação do IPTU Progressivo no Tempo - parte 1.....</b>	<b>129</b>
<b>Quadro 13 -</b>	<b>Problemas decorrentes da não implantação do IPTU Progressivo no Tempo.....</b>	<b>130</b>
<b>Quadro 14 -</b>	<b>Regulamentação da ABVA em municípios brasileiros.....</b>	<b>131</b>
<b>Quadro 15 -</b>	<b>Regulamentação de instrumentos jurídico-urbanísticos no Recife (Plano Diretor 2008).....</b>	<b>132</b>
<b>Quadro 16 -</b>	<b>Principais eventos levantados no Capítulo 04.....</b>	<b>135</b>
<b>Quadro 17 -</b>	<b>Cômputo de prazos do Estatuto da Cidade.....</b>	<b>139</b>
<b>Quadro 18 -</b>	<b>Comparação entre IPTU Progressivo no Tempo e ABVA.....</b>	<b>148</b>

<b>Quadro 19 - Vantagens e desvantagens para a sociedade, poder público e proprietário na aplicação do IPTU Progressivo no Tempo.....</b>	<b>149</b>
<b>Quadro 20 - Vantagens e desvantagens para a sociedade, poder público e proprietário na aplicação da ABVA.....</b>	<b>150</b>
<b>Quadro 21 - Dados qualitativos da pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>151</b>
<b>Quadro 22 - Dados quantitativos da pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018.....</b>	<b>152</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01 -</b>	<b>Análise de dados INBI-SU Recife 2001/2002.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabela 02 -</b>	<b>Estado de conservação e de ocupação de imóveis no Bairro do Recife 2008.....</b>	<b>74</b>
<b>Tabela 03 -</b>	<b>Usos, estado de conservação e de ocupação de imóveis no Polígono de Tombamento Federal no Bairro do Recife 2009/2010.....</b>	<b>76</b>
<b>Tabela 04 -</b>	<b>Usos, ocupação, inadimplência, regularidade de imóveis no Bairro do Recife 2010.....</b>	<b>79</b>
<b>Tabela 05 -</b>	<b>Evolução dos Preços Médios Anuais do Metro Quadrado no CHR (2008-2013).....</b>	<b>86</b>
<b>Tabela 06 -</b>	<b>Evolução populacional e de número de domicílios no CHR (1991-2010)...</b>	<b>87</b>
<b>Tabela 07 -</b>	<b>Polo do Bom Jesus - área utilizada segundo usos por andar (m<sup>2</sup>) – 1996...</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 08 -</b>	<b>Quantidade de imóveis destacados no Bairro do Recife para a pesquisa de ociosidade 2017/2018.....</b>	<b>93</b>
<b>Tabela 09 -</b>	<b>Plano Diretor nos municípios brasileiros em 2015.....</b>	<b>124</b>
<b>Tabela 10 -</b>	<b>Municípios com Plano Diretor e lei específica de PEUC segundo classes de tamanho da população 2012.....</b>	<b>127</b>
<b>Tabela 11 -</b>	<b>Regulamentação e aplicação do PEUC e IPTU Progressivo no Tempo nos municípios com população acima de 100mil habitantes 2012.....</b>	<b>128</b>
<b>Tabela 12 -</b>	<b>Valor da alíquota (2018) ordinária para imóveis edificadas - Código Tributário do Recife.....</b>	<b>133</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABVA	Arrecadação de Bem Vago Abandonado
art.	artigo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAUPBR	Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Antigo Bairro do Recife
CECI	Centro de Estudos Avançados de Conservação Integrada
CEU	Conselho Urbanístico Europeu
CI	Cadastro Imobiliário
CHR	Centro Histórico do Recife
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
DIM	Documento Imobiliário Municipal
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
E-SIG	Sistema de Informação Geográfica
INBISU	Inventário Nacional de Bens Imóveis e Sítios Urbanos
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
NGPD	Núcleo Gestor do Porto Digital
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PGMPOA	Procuradoria Geral do Município e Porto Alegre
PPSH/RM	Plano de Preservação de Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife
PRBR	Plano de Revitalização do Bairro do Recife de 1992
PRUISCP	Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SI	Setor Institucional
SIC	Setor de Intervenção Controlada
SP	Setor Portuário
SR	Setor de Renovação
ss.	(artigos) seguintes
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
URB Recife	Autarquia de Urbanização do Recife
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEPH	Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico
ZUR	Zona de Urbanização Restrita

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>AS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO CONTEXTO DO ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>29</b>
2.1	A SOCIALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA.....	29
2.1.1	A inovação jurídica de Léon Duguit.....	31
2.1.2	A influência religiosa.....	32
2.1.3	As Cartas de Atenas e as funções sociais da cidade.....	34
2.1.4	O constitucionalismo social.....	35
2.1.5	Enredo mais recente.....	37
2.2	O DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	39
2.2.1	A conjuntura anterior à Constituição Federal de 1988.....	39
2.2.2	O papel estatal no planejamento e ordenamento territorial brasileiro.....	42
2.2.3	A questão urbana.....	44
2.2.4	A formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Projeto de Lei nº 775/1983 (Desenvolvimento Urbano).....	45
2.2.5	Emenda constitucional pela Reforma Urbana.....	47
2.2.6	A Constituição Federal de 1988 e a formação da base jurídico-urbanística.....	49
<b>3</b>	<b>AS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO BAIRRO DO RECIFE.....</b>	<b>53</b>
3.1	A HERNANÇA IMOBILIÁRIA NO CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE: CENÁRIO ANTERIOR AOS PLANOS URBANÍSTICOS E PROJETOS DE DESTAQUE FISCAL	53
3.2	OS PLANOS URBANÍSTICOS E PROJETOS DE DESTAQUE FISCAL.....	59
3.2.1	Plano de Preservação do Sítio Histórico da Região Metropolitana do Recife (1978)....	59
3.2.2	Plano de Reabilitação do Bairro do Recife (1987).....	62
3.2.3	Plano de Revitalização do Bairro do Recife (1992).....	62
3.2.4	Porto Digital (2000).....	68
3.2.5	Porto Novo (2006).....	75
3.3	A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DIFERENCIADA E A MAIS VALIA SOCIAL.....	84
3.4	PESQUISA DE OCIOSIDADE DOS IMÓVEIS DO BAIRRO DO RECIFE 2017/2018...	88
3.4.1	Metodologia.....	88
3.4.2	Tratamento e espacialização das informações coletadas dos imóveis.....	93

<b>4 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO OU ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO?</b>	<b>98</b>
4.1 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	99
4.1.1 A base jurídica - o IPTU	99
4.1.2 O Estatuto da Cidade	102
4.1.3 Etapas antecessoras do IPTU Progressivo no Tempo	104
4.1.3.1 O Plano Diretor	104
4.1.3.2 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e Notificação	106
4.1.4 Procedimentos de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	110
4.1.5 Etapa posterior: a Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública	112
4.1.6 Alternativa de aplicação do PEUC: o Consórcio Imobiliário	114
4.2 A ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO	116
4.2.1 Código Civil de 2002	116
4.2.2 Procedimentos de aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado (Lei da Regularização Fundiária e Decreto nº 9.310/2018)	119
4.3 A REGULAMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS NO BRASIL	124
4.3.1 A regulamentação na cidade do Recife	131
4.4 AVALIAÇÃO COMPARATIVA DA APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA ABVA EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS	136
4.4.1 Avaliação de casos de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	136
4.4.1.1 Aspectos negativos	136
4.4.1.2 Alertas	141
4.4.1.3 Aspectos positivos	143
4.4.2 Avaliação de casos de aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado	144
4.4.2.1 Aspectos negativos	144
4.4.2.2 Alertas	144
4.4.2.3 Aspectos positivos	146
4.4.3 Aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado nos imóveis ociosos do Bairro do Recife	147
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>160</b>

<b>ANEXO A - TERMO DE REFERÊNCIA VENCEDOR DA LICITAÇÃO PARA O PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL RECIFE 2018.....</b>	<b>178</b>
<b>ANEXO B - TRECHO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO RECIFE</b>	<b>179</b>
<b>ANEXO C - DETALHAMENTO DA ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO 09/LUOS.....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO D - TRECHO DA LEI DO SÍTIO HISTÓRICO DO BAIRRO DO RECIFE.....</b>	<b>182</b>
<b>ANEXO E - FICHA-MODELO DE CADASTRO DO LEVANTAMENTO DE IMÓVEIS OCIOSOS NO BAIRRO DE SANTO ANTÔNIO REALIZADO PELA ONG HABITAT PARA HUMANIDADE BRASIL 2018.....</b>	<b>183</b>
<b>ANEXO F - BANCO DE DADOS DA PESQUISA DE OCIOSIDADE DE IMÓVEIS DO BAIRRO DO RECIFE 2017/2018.....</b>	<b>184</b>
<b>ANEXO G - MODELO DE CERTIDÃO NARRATIVA IMOBILIÁRIA/PCR.....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXO H - MODELO DE DOCUMENTO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL/PCR....</b>	<b>186</b>
<b>ANEXO I - FATOR DE COLETA DE LIXO DOMICILIAR (CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL).....</b>	<b>187</b>
<b>ANEXO J - FATOR DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL (CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL).....</b>	<b>188</b>
<b>ANEXO K - MODELO DE CONSULTA DE EXTRATO DE DÉBITOS IPTU/PCR</b>	<b>189</b>
<b>ANEXO L - MODELO DE CONSULTA DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO/PCR.....</b>	<b>190</b>
<b>ANEXO M - MODELO DE CONSULTA DE AUTUAÇÃO URBANÍSTICA/PCR.....</b>	<b>191</b>
<b>ANEXO N - DECRETO N° 31.671, DE 10 DE AGOSTO DE 2018 (ABVA EM RECIFE) .....</b>	<b>192</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema central desse estudo consiste na avaliação da aplicabilidade de instrumentos jurídicos normativos - o **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo** e a **Arrecadação de Bem Vago Abandonado (ABVA)** - na perspectiva da garantia das funções sociais da cidade e da propriedade (imóvel, privada e urbana), indispensável ao direito à cidade por parte de toda a sociedade.

Parte-se do pressuposto de que o meio ambiente artificial deve, no mínimo, ofertar de forma digna, justa, igualitária, inclusiva, democrática e sustentável: a habitação, o trabalho, o lazer, a circulação, saúde, segurança, proteção, educação (**funções sociais da cidade**) e, para isto, a unidade menor, a propriedade, deve estar em consonância de uso e em equilíbrio com o contexto ao redor dela em prol da coletividade (**função social da propriedade**).

Enquanto o **direito à cidade**, que teve formas diferentes de apropriação e difusão teórica e prática desde o marco da publicação de 1968 de Henry Lefebvre, neste trabalho é entendido como mais que o acesso de todos e todas ao consumo de equipamentos coletivos urbanos<sup>1</sup>, tratando-se também do direito de participar e intervir no modo de produção das cidades, sejam eles indivíduos ou coletivos, mais ou menos organizados<sup>2</sup> – sendo esta dissertação uma ferramenta de participação.

Os avanços que se somaram nas últimas três décadas para consolidar o arcabouço jurídico brasileiro atual, se alinham com essa perspectiva. Contudo, este panorama ideal, consolidado no ordenamento jurídico pátrio, nem sempre é respeitado, seja no âmbito da propriedade pública ou privada, quando imóveis dotados de infraestrutura urbana básica (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, iluminação elétrica) estão **ociosos** (não edificado, subutilizado, não utilizado) por anos em prol da busca de lucros imobiliários, trazendo diversas consequências locais e regionais, como o risco de desabamento, a proliferação de pragas urbanas e a deterioração de espaços de importância histórica.

Para combater este problema, foram instituídos na legislação brasileira dois instrumentos jurídicos, de aplicação no âmbito urbanístico, de grande potencial de aplicabilidades: o IPTU Progressivo no Tempo e a Arrecadação de Bem Vago Abandonado.

Como resultado da luta pela Reforma Urbana, o **IPTU Progressivo no Tempo**, dispositivo tributário-financeiro, foi instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

---

<sup>1</sup> Como desenvolveu Manuel Castells (TAVAROLI, 2016, p. 98).

<sup>2</sup> Numa perspectiva de Henry Lefebvre (1991), Ermínia Maricato (1979, p. 83) e, principalmente, David Harvey (2013).



(artigo 182, §4º) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, IV, alínea “a” e art. 7º). Ele é uma ferramenta de combate à mais valia social - traduzida na forma de renda imobiliária privada gerada, basicamente, por investimentos públicos - e à ociosidade dos imóveis urbanos porque intervém no solo urbano sem o devido aproveitamento e localizados em áreas prioritárias de urbanização e ocupação, conforme estabelecido no Plano Diretor.

A aplicação do mecanismo de penalização do proprietário<sup>3</sup> do solo mal aproveitado prevê a progressão da alíquota do IPTU. Trata-se de uma tributação diferenciada, sem finalidade de aumento na arrecadação, mas sim de estimular comportamentos - o que configura o conceito de extrafiscalidade.

A partir do devido processo administrativo, lei municipal específica e em conformidade com Plano Diretor e outras legislações urbanísticas, são previstos outros dois instrumentos, um prévio<sup>4</sup> e um posterior para a aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo: inicialmente é aplicado o **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)**, para, em caso de não ser cumprida a obrigação determinada no processo administrativo municipal, instituir o **IPTU Progressivo no Tempo**, e, na ausência de providências por parte do proprietário, o poder público municipal prosseguir com a **Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública**, transferindo para o município não só o direito de propriedade do imóvel ocioso, mas também o dever de cumprir com a função social. Alternativamente, caso o proprietário não tenha condições financeiras para cumprir com a obrigação estabelecida pelo PEUC, existe a possibilidade de formação de **Consórcio Imobiliário** com o setor público.

A **Arrecadação de Bem Vago Abandonado**, por sua vez, é prevista no Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, artigo 1.276), regulamentada pela Lei da Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017) e pelo Decreto da Regularização Fundiária (Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, arts. 73 e 74). Trata-se de perda da propriedade (que passará ao município após o devido processo administrativo) do imóvel urbano privado abandonado e sem possuidor cujo proprietário não possua a intenção de conservá-lo em seu patrimônio e tenha 05 anos ou mais de débitos fiscais (IPTU, entre outros) podendo ser destinado aos serviços públicos e aos programas habitacionais, por exemplo (arts. 64 e 65, da Lei; e art. 74 do Decreto), tudo em conformidade com a regulamentação procedimental específica de cada município.

---

<sup>3</sup> Antecipando a discussão, o IPTU é imposto que pode ter como contribuinte, além do proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título. Contudo, como a base para estudo é a ociosidade, presume-se a inexistência destas duas últimas figuras.

<sup>4</sup> Alternativamente à aplicação do IPTU Progressivo no Tempo existe a possibilidade de formação de **Consórcio Imobiliário** entre o proprietário privado sem condições financeiras de investir no imóvel e o poder público.

A análise do estado da arte dos trabalhos que abordam esses mecanismos demonstra a **oportunidade do estudo** que se pretende desenvolver. O IPTU Progressivo no Tempo já foi objeto de vários trabalhos acadêmicos - de acordo com a consulta realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e ao Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES): foram encontrados estudos que abordam o aspecto constitucional-tributário, conforme apresentado na dissertação de Nicodemos Cunha (2016), Geórgia Campello (2016), Alberto Oliveira (2008), Paulo Macedo (2004), Joaquim Barbosa da Silva (2003) e Paulo Carenci (2003); e estudo de caso: no município de Assis/SP, por Roberto Floeter (2007); de Franca/SP, por Eduardo Campanaro (2015); de Blumenau/SC, por Marcelo Seger (2014); de Curitiba, por Camila Pesserl (2009); de Maringá, por Dânia Brajato (2015); de Campo dos Goytacazes/RJ, por Elis Gonçalves (2004); de Palmas/TO, por João Cruz (2017); e do Rio de Janeiro, por Sabrine Gasparin (2017).

Portanto, existe quase uma totalidade de produção acadêmica focada em casos do eixo sudeste do Brasil. Todavia, merece destaque a exceção realizada pela tese de Leônio Alves da Silva (2005), que abordou o direito à moradia na cidade do Recife/PE e que, dentre outros instrumentos, também analisou, criticou e sugeriu a urgente implementação do IPTU Progressivo no Tempo no Recife por causa da perda da identidade histórica da cidade etc.

O sistema da Arrecadação de Bem Vago Abandonado, por outro lado, foi pouco explorado academicamente, segundo pesquisa nos mesmos bancos de dados supracitados, sendo apenas trabalhado na dissertação de Ellen Carvalho (2016), que fez uma abordagem na perspectiva de eficácia de proteção do patrimônio histórico-cultural da cidade de Manaus/AM, porém realizada antes da publicação da Lei da Regularização Fundiária e do Decreto nº 9.310/2018; e por Sabrine Gasparin (2017), sobre o centro do Rio de Janeiro, antes do Decreto nº 9.310/2018.

Mas, passados quase 17 anos da publicação do Estatuto da Cidade, aproximadamente 10 anos de vigência do Plano Diretor do Recife de 2008<sup>5</sup> e mais de 16 anos da publicação do Código Civil de 2002, o IPTU Progressivo no Tempo ainda não foi regulamentado no Recife e a Arrecadação de Bem Vago Abandonado ainda não foi aplicada, posto que esta só veio a ser regulamentada na capital pernambucana em 10 de agosto de 2018, via Decreto nº 31.671.

Contudo, o IBGE (2010) registra que o Recife conta com mais de 43 mil domicílios particulares não ocupados e, segundo a Fundação João Pinheiro (2013) com dados relativos ao censo demográfico de 2010, o déficit habitacional da cidade fica em torno de 62 mil domicílios,

---

<sup>5</sup> Primeiro após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade a prever o IPTU Progressivo no Tempo, já que havia previsão no Plano Diretor do Recife de 1991.

que conta, também, com mais de 170 mil casos de inadequação de domicílios permanentes urbanos, em razão da carência de infraestrutura básica, mais de 9 mil casos de ausência de banheiro e mais de 15 mil casos de adensamento excessivo em domicílios próprios.

Ainda, segundo Smolkja e Furtado (1996, p. 87 *apud* FLOETER, 2007, p. 105), o IPTU, ao lado do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), são os impostos municipais que mais incidem sobre a propriedade, mas que não têm ocupado o centro dos debates da reforma urbana e dos padrões de gestão local, em especial, da gestão fiscal; enquanto o direito de propriedade privada, na prática, ainda permanece quase absoluto, dificultando a intervenção estatal em prol do desenvolvimento urbano .

Dado o cenário de demanda social, somado aos fatores já apresentados, entra as diversas ferramentas jurídico-urbanísticas possíveis, as duas selecionadas foram escolhidas porque apresentam **obrigações e penalidades** ao proprietário que descumpra a função social, sistemática diversas da política de planejamento público urbano de concessão de benefícios fiscais em implementação há décadas no Bairro do Recife – que até hoje trazem resultados positivos apenas para determinados setores da sociedade.

Desta forma, levanta-se a **hipótese** de que é cabível a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo ou do ABVA na cidade do Recife.

Para tornar viável a análise do objeto escolhido, dentro do cronograma acadêmico, foi preciso realizar o **recorte espacial** na cidade do Recife/PE, reduzindo-se o campo ao **Bairro do Recife** (conhecido como Recife Antigo), situado dentro de uma ilha (de mesmo nome) que se constitui o núcleo inicial de formação da capital pernambucana e sítio do centro histórico, assim como os bairros de Santo Antônio, São José e Boa Vista, o que justifica a proteção urbanística diferenciada da Zona Especial de Preservação Histórica, segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do Recife de 1996 e do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico tombado em nível federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Também como motivação para o recorte mencionado, desde a década de 1970, o bairro é alvo de planejamento urbano específico através de planos e projetos de transformação urbanística (Plano de Preservação de 1978, de Reabilitação de 1987, de Revitalização de 1992; Porto Digital, anos 2000 e Porto Novo, 2006) que incluíram benefícios fiscais (porém não foram previstas penalidades) para renovar os imóveis e dinamizar os usos - estes até hoje concentrados nos serviços, enquanto o lado habitacional é reduzido à uma área precária, sem infraestrutura básica e sem dignidade (comunidade do Pilar).

No entanto, apesar do planejamento estatal urbano de promoção ao desenvolvimento urbano através de políticas promocionais tributárias, ainda permanecem problemas de ociosidade e falta de conservação de imóveis, como abordado na dissertação de Frederico Almeida (2011); e existe um mercado e valorização imobiliária (com diferentes características em relação aos outros bairros da cidade e do próprio centro histórico) com beneficiamento de apenas alguns segmentos sociais, como apresentam Lacerda e Fernandes (2015), uma vez que a renda imobiliária não depende do volume de capital susceptível de ser aplicado no terreno, mas sim, das políticas de intervenção nessas localidades – outras motivações para a escolha do campo.

Quanto ao **recorte temporal**, a pesquisa destacou como período, aquele que compreende o ano de **1979**, ano de entrada em vigor da Lei nº 13.957 do Município de Recife, consolidando o Plano de Preservação do Sítio Histórico da Região Metropolitana do Recife de 1978, que incluiu benefícios fiscais (IPTU, taxas de licenças) para estimular as reformas e novos usos dos imóveis no bairro; e, como marco final, o ano de **2018**, ano da elaboração da pesquisa de campo e do início dos debates para a revisão do atual Plano Diretor Municipal do Recife (Lei nº 17.511/2008), com a possibilidade de regulamentação no novo Plano de Ordenamento Territorial, que prevê a regulamentação do IPTU Progressivo no Tempo (ANEXO A); além da preparação de minuta do decreto municipal sobre procedimentos arrecadatórios de bens abandonados, segundo a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR).

Diversas **questões** nortearam o estudo realizado: O que é função social da propriedade e da cidade? Como ocorreu a formação do patrimônio imobiliário atual Bairro do Recife e o que o torna diferenciado em relação aos outros bairros da cidade e do próprio centro histórico? O que é IPTU Progressivo no Tempo e quais as semelhanças e diferenças entre IPTU não Progressivo no Tempo e o IPTU Progressivo no Tempo? O que é Arrecadação de Bem Vago Abandonado? Existem as condições de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife? Se existem estas condições, quais as semelhanças, diferenças; vantagens e desvantagens para sociedade, poder público e proprietário; a localização dos imóveis passíveis dos instrumentos; e quais efeitos em potencial da aplicação de cada ferramenta?<sup>6</sup>

Com isso, o **objetivo geral** desta pesquisa, então, se define em “Analisar comparativamente a aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado, no Bairro do Recife (Recife/PE), em 2017/2018, a fim de auxiliar a tomada de

---

<sup>6</sup> A análise comparativa teve um direcionamento **jurídico** em razão da formação do autor. Tal relação de itens – fundamental para identificar a completude do caso concreto à norma jurídica de cada ferramenta - foi definida em reunião de orientação.

decisões de planejamento público”, em que a referida análise foi focada em responder a última questão norteadora supracitada.

Para desenvolver o estudo e alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes **objetivos específicos**: **(a)** Analisar o processo, os fundamentos de influência e os efeitos normativos da constitucionalização das funções sociais propriedade e da cidade no Brasil; **(b)** Investigar as condições de aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife; e **(c)** Analisar o IPTU Progressivo no Tempo e a Arrecadação de Bem Vago Abandonado como mecanismos de estímulo às funções sociais da propriedade e da cidade no Brasil, em especial no Recife/PE, a partir do recorte espacial.

De forma breve, quanto a flexibilização da propriedade privada em prol do interesse público, este trabalho levou em consideração os **marcos conceituais** de influência religiosa, como a dada por Santo Tomás de Aquino (1265) e pelas Encíclicas Papais, como a *Rerum Novarum* (1891) e *Centesimus Annus* (1991); as contribuições do francês León Deguit (1912), que inaugurou juridicamente a função social da propriedade ao apresentar as transformações do direito privado; o constitucionalismo social, como ocorrido no México (1917) e na Alemanha (Weimar, 1919), que tutelaram, em âmbito constitucional, a socialização da propriedade; e os estudos de Le Corbusier (1933), que ampliaram o debate da função social da propriedade para o nível da cidade.

No âmbito brasileiro da questão urbana e do papel do Estado no planejamento urbano, foram trabalhados fundamentos conceituais de Norberto Bobbio (2001), José Bassul (2008), Nelson Saule Junior (2012), Marcelo Lopes de Souza (2001), entre outros. Ao direcionar o debate das funções sociais da propriedade e da cidade no âmbito local, foi necessário entender melhor a formação do sítio histórico, o cenário do mercado imobiliário e a (falta de) conservação dos imóveis do Bairro do Recife, como apresentam Norma Lacerda (2007; 2013; 2015; 2018), Virgínia Pontual (1999; 2001; 2007), Frederico Almeida (2011) e Igor Jordão (2017).

Para seguir com o estudo, três **eixos de abordagem** foram configurados: **(01)** As funções sociais da propriedade e da cidade; **(02)** O contexto imobiliário do Bairro do Recife; e **(03)** Os instrumentos jurídico-urbanísticos brasileiros de estímulo ao cumprimento da função social no Bairro do Recife.

Como **estratégia metodológica**, adotou-se a pesquisa empírica com **estudo de caso**, contudo sem a exclusão de combinação com outras modalidades estratégicas. Neste método, segundo Stake (1978, p. 07 *apud* MACHADO, 2017, p. 374), é fundamental distinguir o que integra e o que não integra o caso. Ele seria, para George e Benett (2015, p. 17 *apud* MACHADO, 2017, p. 358), um elemento bem delimitando escolhido para análise. Logo, considera-se nesta

pesquisa, como “o caso”, as condições de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife.

Não obstante, como apresenta Maíra Machado (2017, p. 375), ao abordar o estudo de caso, a construção de uma trama reverbera no quadro teórico e auxilia na pontuação de questões importantes, especialmente por se tratar de um tema de coordenação multipolar: urbanística, jurídica (constitucional, cível, tributária), social, econômica, política, histórica. Com isso, para entender a sistemática, foi necessário analisar a formação do patrimônio imobiliário do Bairro do Recife - sobretudo quanto aos planos urbanísticos e projetos de destaque fiscal, pois eles trouxeram reverberações que influenciam no caso. Nesse sentido, as principais **unidades de análise**, que são, conforme Yin (2001, p. 44 *apud* MACHADO, 2017, p. 377), componentes a serem bem focados quando da coleta e tratamento dos dados, foram, além de outras, definidas em: localização; proprietário; o estado de ocupação; estado de conservação da estrutura e da fachada; risco de desabamento; imunidade tributária; e anos de débitos de IPTU dos imóveis ociosos no Bairro do Recife selecionados.

A pesquisa foi elaborada de acordo com seguintes **etapas**: levantamento de dados para construção teórica da representação do caso estudado; levantamento de dados para a construção empírica da representação do caso estudado; e análise de dados.

A etapa de **levantamento de dados para construção teórica da representação do caso estudado** corresponde ao eixo de abordagem 01 (As funções sociais da propriedade e da cidade) - que buscou, em um primeiro momento, conceituar a função social da propriedade e da cidade e investigar o processo de constitucionalização do tema no Brasil. Para isto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, como nas obras de Léon Deguit (1912), José Bassul (2008) e Nelson Saule Junior (2012), e a pesquisa documental, que compreende a consulta à Constituição brasileira de 1988, mexicana de 1917 e alemã de 1919, Estatuto da Cidade, documentos religiosos (encíclicas papais); Carta de Atenas de 1933, de Le Corbusier e Nova Carta de Atenas de 2003. Com isto, procurou-se cumprir o objetivo específico de analisar o processo, os fundamentos de influência e os efeitos normativos da constitucionalização das funções sociais propriedade e da cidade no Brasil, para responder ao questionamento norteador “o que é função social da propriedade e da cidade?”.

Depois, buscou-se aporte teórico via pesquisa bibliográfica em Norberto Bobbio (2001) e Marcelo Lopes de Souza (2001) para entender a política de extrafiscalidade implantada, desde 1979, visando o cumprimento da função social no Bairro do Recife e as problemáticas tributárias relacionadas ao eixo 02 (Contexto imobiliário do Bairro do Recife).

Esta etapa de construção teórica continuou no eixo 02 para responder as questões norteadoras que indagam sobre a formação do patrimônio imobiliário atual Bairro do Recife e o que o torna diferenciado em relação aos outros bairros da cidade e do próprio centro histórico?” através das publicações de Norma Lacerda (2007; 2013; 2015), Virgínia Pontual (1999; 2001; 2007), Frederico Almeida (2011) e Igor Jordão (2017) para investigar a formação do sítio histórico, o contexto do mercado do imobiliário e a (falta de) conservação dos imóveis do Bairro do Recife. Já a pesquisa documental foi realizada com base nas legislações dos planos urbanísticos e projetos de destaque fiscal no Bairro do Recife pós-1979 e dados censitários de 2010.

Para concluir o eixo 02, foi realizado o **levantamento de dados para a construção empírica da representação do caso estudado**. Tomou-se como base os dados sobre a situação de ociosidade dos imóveis no Bairro do Recife elaborados pela Prefeitura da Cidade do Recife, em um levantamento realizado no ano de 2017 pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, que identificou 30 imóveis ociosos com 05 anos ou mais de débitos de IPTU em 2017.

É extremamente relevante ressaltar que a variável de “05 anos ou mais de débitos de IPTU” escolhida pela prefeitura foi útil e aproveitada nesta pesquisa porque é o mesmo período legal necessário de aumento de alíquota do IPTU Progressivo no Tempo antes da Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública, bem como se constitui critério objetivo/principal (definido em lei) para a aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado.

Além disso, é importante destacar que o levantamento da prefeitura foi responsável por definir as principais unidades de análises supracitadas. Mas, para aprimorar o estudo, outros dados foram importantes, conforme adotados na metodologia da pesquisa da Organização Não-governamental Habitat para Humanidade Brasil - que realizou no primeiro semestre de 2018 um levantamento de imóveis ociosos no Bairro de Santo Antônio<sup>7</sup>, sítio histórico vizinho ao Bairro do Recife, como a “área total construída”; e outros acrescentados pelo autor, em razão da correlação ao tema, como o “regime tributário”, a fim de identificar a existência ou não de imunidades, o “fator de coleta de lixo”, que comprova a existência de um dos pontos da infraestrutura básica, e o “fator de utilização do imóvel”. Desta forma, foi possível avançar no cumprimento do objetivo específico de investigar as condições de aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife. Fotografias registradas dos imóveis destacados, realizadas no mês de maio de 2018, complementaram os dados empíricos dos imóveis analisados.

---

<sup>7</sup> Moradia no centro: da reflexão à ação - levantamento de imóveis ociosos no bairro de Santo Antônio. Disponível em: <<https://habitatbrasil.org.br/moradia-no-centro-um-caminho-possivel-para-combater-o-problema-do-deficit-habitacional-nas-cidades/>>. Acesso em 10 jun. 2018.

Ante ao apresentado, foi desenvolvida a teoria e a comprovação empírica de suporte ao cumprimento do objetivo específico de analisar o IPTU Progressivo no Tempo e a Arrecadação de Bem Vago Abandonado como mecanismos de estímulo às funções sociais da propriedade e da cidade no Brasil, em especial no Recife/PE, a partir do caso estudado, dentro do eixo 03 (Os instrumentos jurídico-urbanísticos brasileiros de estímulo ao cumprimento da função social no Bairro do Recife).

Em seguida, retomou-se no eixo 03 o **levantamento teórico** para responder “o que é IPTU Progressivo no Tempo e quais as semelhanças e diferenças entre IPTU não Progressivo no Tempo e o IPTU Progressivo no Tempo ?”; “o que é Arrecadação de Bem Vago Abandonado?”; e se “existem as condições de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife?”. Houve a pesquisa documental na Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Código Civil de 1916 e de 2002, Lei da Regularização Fundiária, Decreto nº 9.310/18, bem como a pesquisa bibliográfica nas dissertações, teses e outras bibliografias já mencionadas nesta introdução.

Na etapa da **análise de dados** ocorreu a constatação da existência das condições de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife. Posteriormente, buscou-se a resposta das últimas indagações, que se referem ao objetivo geral (“quais as semelhanças e diferenças dos dispositivos analisados; vantagens e desvantagens para sociedade, poder público e proprietário; as localizações dos imóveis passíveis e efeitos em potencial da aplicação de cada mecanismo?”).

Quanto aos dados fornecidos pela gestão municipal - dos quais a parte pré-existente (definida e levantada pela prefeitura) foi mantida – houve uma seleção de prioridades e pertinência temática. Com esta seleção, alguns dados foram ignorados ou omitidos para efeitos desta pesquisa (como nome do proprietário, por questões éticas e legais), enquanto outros foram atualizados e novos dados secundários foram extraídos do site da Prefeitura da Cidade do Recife (Portal do Licenciamento Urbanístico, Portal das Finanças, Portal das Licenças e Autuações, Cadastro Imobiliário). Os dados foram organizados, tabelados (ANEXO F) e serviram de base para a elaboração de cartogramas ilustrativos do estudo – estes com apoio da parceria graduação/pós-graduação.

Esta dissertação foi estruturada em três **capítulos**, além deste introdutório e daquele que apresenta algumas considerações conclusivas. O primeiro capítulo aprofunda a discussão sobre a função social da cidade e da propriedade urbana, buscando seus fundamentos, abordando-a no ambiente do arcabouço jurídico brasileiro e avançando nos instrumentos normativos instituídos para viabilizar o seu cumprimento.



O segundo capítulo analisa a base empírica de implantação das ferramentas que se constituem o objeto central do estudo - o IPTU Progressivo no Tempo e a Arrecadação de Bem Vago Abandonado - buscando as origens da constituição do parque imobiliário do Bairro do Recife - recorte espacial da pesquisa; analisando, para isso, os planos urbanísticos e de preservação que buscaram fixar no tempo a paisagem histórica do bairro, cristalizando, desse modo, as condições arquitetônicas e urbanísticas dos seus imóveis; e, por fim, analisando as condições de ociosidade dos imóveis, caracterizando aqueles potencialmente objeto dos mecanismos normativos a serem aprofundados.

O terceiro e último capítulo aprofunda esses aparelhos, seja nas condições de sua regulamentação, seja nas suas possibilidades de aplicação nos imóveis ociosos do Bairro do Recife, realizando uma avaliação comparativa da aplicabilidade desses aparatos e tecendo considerações sobre a pertinência da utilização dos mesmos.

A discussão propiciada por este estudo, contribui para o aprofundamento conceitual do direito civil e do direito de propriedade, que se constituem base para o entendimento da função social da cidade e da propriedade imóvel urbana. Contribui, também, para elucidar a (falta de) eficácia do IPTU Progressivo no Tempo, bem como do instrumento de menor alcance entre os estudiosos do tema, que é a Arrecadação de Bem Vago Abandonado. Por fim, realiza contribuição direcionada para o melhoramento e transformação da cidade do Recife.

## 2 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO CONTEXTO DO ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO

Neste Capítulo é levantado um traçado histórico do direito de propriedade e da socialização da propriedade privada com base na inovação jurídica feito por Léon Duguit, a influência religiosa, o constitucionalismo social, as Cartas de Atenas e outros documentos de interesse urbanístico mais recentes para entender o conceito, o processo e a necessidade de inserção da função social da propriedade e da cidade no arcabouço jurídico brasileiro. É integrante da etapa de levantamento de dados para construção teórica da representação do caso estudado corresponde ao eixo de abordagem (01) - As funções sociais da propriedade e da cidade e os instrumentos jurídico-urbanísticos brasileiros de estímulo ao cumprimento das mesmas.

### 2.1 A SOCIALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA

O direito de propriedade é uma instituição secular, com registros de reconhecimento da propriedade privada desde a Antiga Grécia. Nesta época, Aristóteles já defendia que a propriedade privada deveria atender ao interesse coletivo a partir de uma educação e das leis para punir os comportamentos contrários à justiça e ao bem comum (MOTA, 2009, p. 16).

No direito romano antigo, porém, expõe ocorreu um princípio de delineamento do direito de propriedade com a classificação dos bens com influências no direito ocidental (FRANCISCO NETO, 2008, p. 128) e com um conteúdo mínimo: direito *absoluto* de usar, fruir, dispor e reivindicar o bem, sendo a exteriorização do domínio o forte indício da existência da propriedade (RODRIGUES, 2011, p. 90). Desta forma, o titular poderia vincular o bem aos interesses próprios, com exclusividade, independentemente da demanda social ou coletiva. No mesmo sentido, Rodrigues (ibid., p. 92) afirma que “a propriedade, nessas condições, tem o condão de atender aos interesses egoísticos de seu titular, a despeito de qual fosse o interesse de outros membros do grupo.”

Todavia, o interesse privado já era restringido (em razão dos direitos de vizinhança), da mesma forma que o interesse público (para acesso às estradas e fontes d’água) era objeto de limitação da Lei das XII Tábuas (itens VI e VII) e Lei Zenoniana, por exemplo (MALUF, 2010, p. 20).

Na Idade Média, de modo geral, houve uma mudança nos paradigmas de propriedade estabelecidos no direito romano: havia uma subordinação entre terras acompanhando o estado das pessoas: (i) a propriedade nobre era o feudo, a terra dada ao vassalo pelo grande senhor; (ii) as

possessões vilãs eram constituídas por concessões ou cessões de terras feitos pelos senhores aos *roturiers* (não nobres); (iii) e as terras servis, concedidas ao servo pelo senhor (ibid., p. 23).

Na Idade Moderna, durante o Renascimento (século XIV ao XVII), existiram os representantes de apoio ao fim da propriedade privada, como Thomas Morus e Tomás Campanella. No Antigo Regime (século XVI e XVII), por John Locke existiu a defesa da propriedade, ao lado da vida e da liberdade, como direito natural, um direito inerente a cada pessoa desde o nascimento e inalienável (não passíveis de remoção), devendo ser preservado pelos governos.

Neste sentido, como afirma Marcelo Sciorilli (2007, p. 36), forma-se a teoria da fundamentação jurídica da natureza humana da propriedade - tendo como defensores na doutrina brasileira Maria Helena Diniz e Whashington de Barros Monteiro. Assim, segundo Paolo Grossi (2006, p. 73), a propriedade adquire o caráter de simplicidade (não é quantidade, como no medieval, mas sim qualidade essencial) e abstração (livre, de modo geral, da desvalorização fatos externos, como na medieval hierarquia entre os tipos de propriedade).

No século XVIII merecem destaque os ideais do movimento intelectual e filosófico iluminista, no qual surgem ideais de igualdade e liberdade entre todos os seres humanos, introduzindo os direitos fundamentais, este “associado à ideia de direito fundante, um direito que paira acima de qualquer lei e que, portanto, constitui norma inderrogável por qualquer outro dispositivo jurídico vigente no sistema” (2008, p. 49).

Na Idade Contemporânea, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, foi responsável por reforçar o caráter absoluto e exclusivista da propriedade no direito romano, bem como incluí-la dentro dos direitos fundamentais<sup>8</sup>. Estipulou-se, desta maneira, uma marcante flexibilização do direito de propriedade, de modo a existir uma nova modelagem dos meios de perda da mesma, segundo interesses acima dos individuais e a partir do requisito fundamental da necessidade pública, um fator que de papel importante no reconhecimento dos direitos além dos individuais e de dar origem ao instituto da desapropriação (com marcante diferença da expropriação porque nela existe indenização) por necessidade e utilidade públicas. Todavia, os preceitos da Declaração eram formais e gerais, não sendo percebidos na realidade (FORNEROLLI, 2014, p. 60).

Em 1804, entra em vigor o Código Napoleônico (*Code Civil*), um importante elemento de inspiração romana e francesa que contribuiu no direito para além da jurisdição própria (França),

---

<sup>8</sup> “**Artigo (art) 2º.** A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.”; “**Art. 17.** Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.”

alcançando até mesmo o direito brasileiro. Com o referido documento legal, houve a categorização do direito de propriedade como ramo do direito (civil) e enumeração dos principais direitos reais: usufruto, uso, superfície, servidão e enfiteuse. Cabe destacar que, conforme anota Eugênio Facchini (2013, p. 71), por este Código

abandonam-se as concepções medievais de propriedade dividida e gravada, retornando-se à concepção romana de propriedade una e indivisa, tendencialmente absoluta. Quanto à transferência da propriedade, porém, afasta-se do modelo romano, adotando-se a concepção germânica de que a transferência do domínio se dá consensualmente, pelo próprio contrato.

O Código Napoleônico influenciou o direito de propriedade no ocidente ao seguir e propagar os princípios da Revolução Francesa (1789), da qual a burguesia liberal, que queria destruir os antigos privilégios do clero e nobreza, saiu vitoriosa. Ele foi responsável por eliminar as frequentes *isenções e outros benefícios fiscais* dados pelos reis aos senhores feudais (SOUZA, 2004, p. 39).

Especificamente quanto à propriedade, havia “obsessiva busca da proteção da propriedade individual” (SOUZA, 2004, p. 39), que passou a ser acessível a qualquer pessoa e com tratamento igualitário. Foi um direito considerado sagrado porque foi resultado da libertação das terras francesas dos antigos senhores feudais. Com a evolução semântica, a função social da propriedade entrou no universo jurídico. Firmou-se o tratamento constitucional da função social da propriedade, que ampliou a notabilidade para a questão por parte da religião e de pessoas ligadas à produção das cidades.

### **2.1.1 A inovação jurídica de Léon Duguit**

Se antes a base para o estudo da função social da propriedade era religiosa (Santo Tomás de Aquino, dentre outros) e filosófica (Montesquieu, Rousseau e Locke, por exemplo), o positivismo de Augusto Comte, em 1851, foi responsável por abrir espaço para a inauguração jurídica do tema, que foi dada pelo pensamento de Léon Duguit.

Na obra *Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, publicada em 1912 e republicada em 1921, com tradução em espanhol (*Las Transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón*), o que notabilizou o pensamento do autor na América Latina, Duguit parte do pressuposto de que todo indivíduo tem na sociedade uma função a desempenhar, uma certa tarefa a executar, independente de quem seja (ricos e pobres, governantes e governados etc.).

Trata-se de uma concepção realista e socialista que apregoa a transformação dos documentos jurídicos anteriores, como o Código de Napoleão e a Declaração Universal de Direitos Humanos. As novas legislações da Europa e América, segundo Duguit, passavam por uma transformação, como no caso do conceito de liberdade, antes vistos como poder de fazer tudo, inclusive nada, evoluído para um movimento de socialização, sem o poder de permanecer inativo e não contribuir em nada, cabendo aos governantes o poder legítimo de *intervenção*.

Para o mencionado autor (1912, p. 33), a “propriedade não é um direito, é uma função social”. Nesta perspectiva, a justiça do direito de propriedade existe na limitação pelo papel social que ele deve desempenhar (id., 2009, p. 42).

Como influência explícita na realidade jurídica brasileira, existe menção a Deguit nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934<sup>9</sup>.

### 2.1.2 A influência religiosa

No pensamento cristão da Idade Medieval destaca-se o pensamento tomista quanto a abordagem da propriedade. Santo Tomás de Aquino (1225-1274) retomou o pensamento grego ao considerar que a natureza humana age com uma finalidade, qual seja o bem ao próximo. Desta forma, o interesse da coletividade seria o fim maior. Pelo tomismo, a propriedade estaria fundamentada como lei natural que ordena atos virtuosos, proíbe atos viciados, permite atos indiferentes e *pune os atos contrários* à boa gestão e disposição das coisas, posto que o caráter privado não elimina o uso comum (AQUINO, 2005, p. 158). Em um mesmo espaço, desse jeito, coexiste o público e o privado, o interesse individual e o comum, conotações sociais, culturais e ideológicas que a tornam singular e não devem ser tratados como mercadoria (COULANGES, 1987).

Séculos mais tarde, observando a lógica da igreja católica, resume-se que a propriedade era vista com o viés social, já que o homem seria a imagem e semelhança de Deus e merecendo tratamento igualitário no exercício dos direitos naturais.

Na encíclica papal *Rerum Novarum*, o Papa Leão XVIII defendeu a tese de que “a propriedade particular e pessoal é, para o homem, de direito natural” (1891). Na *Quadragesimo Anno*, de Pio XI (1931), seguindo a semântica anterior e os pensamentos tomistas, em oposição ao

---

<sup>9</sup> Conforme investigação de Maldaner e Azevedo (2015, p. 422), nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934, através da procura por palavras dentro dos textos eletrônicos via tecnologia de reconhecimento ótico de caracteres, percebe-se que a “função social” foi citada 68 vezes, sendo que destes, apenas 36 eram relacionadas com o direito de propriedade e o teórico Duguit foi mencionado 03 vezes.

capitalismo e ao socialismo, houve a ratificação da propriedade como direito natural e a necessidade de moderação do Estado para prover o bem comum. Na *Mater et Magistra* (1961), do papa João XXIII, houve a evidência da socialização como um ponto da época e a citação por diversas vezes da propriedade como direito natural ligado intrinsecamente à uma função social. Em 1963, ainda por João XXIII, na Encíclica *Pacem in Terris*, enunciou que a função social era inerente da propriedade privada, recordando a *Mater et Magistra*.

A Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* (1965), do Concílio Vaticano II, definiu a propriedade como “índole social, fundada na lei do destino comum dos bens”. Voltada para o desenvolvimento dos povos, a *Populorum Progressio* (1967), que assim como *Gaudium et Spes* foi elaborada por Paulo VI, expôs o caráter isonômico da terra, não sendo propriedade só dos ricos, não podendo ser um direito incondicional e absoluto. Citando a Carta à Semana social de Brest, em *L'homme et la révolution urbaine* (1965, p. 8-9), “o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e dos grandes teólogos” e surgindo algum conflito “entre os direitos privados e adquiridos e as exigências comunitárias primordiais”, é ao poder público que pertence “resolvê-lo, com a participação ativa das pessoas e dos grupos sociais.”

A doutrina social cristã, também conhecida por catolicismo social, foi reforçada na II e III Conferência do Episcopado Latino-Americano, em 1968 e convocada por Paulo VI e em 1979, convocada por João Paulo II, respectivamente, em razão da preocupação com o desenvolvimento da região. Nelas houve a retomada dos ensinamentos tomistas e das diversas Encíclicas.

No Brasil, em 1982, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) criticou a formação de estoques de terra urbana com finalidade de formação de lucros imobiliários no documento “Solo Urbano e Ação Pastoral” e propôs o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social.

Em 1991, a Encíclica *Centesimus Annus*, do Papa João Paulo II, no artigo 31, declara o caráter universal da terra, sem privilégios para ninguém.

Visto isso, em suma, a doutrina social da igreja não viu a propriedade como intocável e absoluta, sendo importante ferramenta da política social-democrática justa quando acessível a todos equitativamente, bem como é responsável por firmar que a propriedade tem um papel a desempenhar, “de onde decorre o dever dos proprietários de não manter ociosos os bens possuídos e de destiná-los à atividade produtiva, também os confinando a quem tinha desejo e capacidade de leva-los a produzir” (FORNEROLLI, 2014, p. 72).

### 2.1.3 As Cartas de Atenas e as funções sociais da cidade

Manifesto resultante da análise de trinta e três cidades, de quatro continentes, a partir da premissa de compatibilidade das transformações arquitetônicas às transformações sociais e econômicas, a Carta de Atenas de 1933 foi influenciada pelo arquiteto modernista Charles-Edouard Jeanneret-Gris (pseudônimo Le Corbusier).

A Carta de Atenas é atrelada ao Urbanismo Racionalista, que pressupõe a “obrigatoriedade do planejamento regional e intraurbano, a submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos, a industrialização dos componentes e a padronização das construções, a edificação concentrada”, mas adequada ambientalmente (ABIKO, *et al.*, 1995, p. 43).

Como marcante contribuição, a Carta analisou as diferentes funções que se desenvolvem na cidade moderna, mesmo sendo um todo único:

**Item 77.** A cidade passa a ter como funções essências a **habitação**, o **trabalho**, o **lazer**, a **circulação** e tudo isso visando à qualidade de vida. Todas essas funções estão ligadas, principalmente, à forma de uso do solo apresentando, portanto, a propriedade urbana especial relevo (LE CORBUSIER, 1933). (grifos nossos)

O documento influenciou toda a arquitetura e o urbanismo ocidental, inicialmente nos Estados Unidos da América. A partir dos anos 50, no Brasil, a influência foi representada por meio das obras de Lucio Costa (Plano Piloto de Brasília) e Oscar Niemeyer, bem como nos conjuntos habitacionais gigantescos nas periferias urbanas (BRANDÃO, 2014, p. 262).

Já no final do século XX, o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), em 1998, propôs uma Nova Carta de Atenas, que analisa a cidade contemporânea, suas funções, e realiza proposições para o futuro. O documento foi revisado em 2003, em Lisboa, Portugal, passando a ter o título de “Carta Constitucional de Atenas 2003 - A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas”.

A Nova Carta de Atenas 2003 agrega novos conceitos atualizados das funções da cidade (contemporânea), como a inclusão, diversidade, sustentabilidade, produção competitiva, tecnologia da informação e comunicação, acessibilidade, preservação cultural e histórica, entre outros.

Com isso, Garcias e Bernardi (2008, p. 10) sintetizam as funções sociais da cidade como (Quadro 01):

Quadro 01 - As funções sociais da cidade

FUNÇÕES URBANÍSTICAS	FUNÇÕES DE CIDADANIA	FUNÇÕES DE GESTÃO
Habitação	Educação	Prestação de Serviços
Trabalho	Saúde	Planejamento
Lazer	Segurança	Preservação do Patrimônio Cultural e Natural
Mobilidade	Proteção	Sustentabilidade Urbana

Fonte: GARCIAS; BERNARDINI, 2008, p. 10.

Para os autores, não taxativamente elencam que: as funções urbanísticas seriam aquelas apresentadas por Le Corbusier, em 1933, atualizando o conceito de “circulação” para “mobilidade” e “cultivar o corpo e o espírito” para “lazer”; as funções de cidadania seriam os direitos sociais presentes na Constituição Federal da República do Brasil de 1988 (art. 6º, entre outros), sem exclusão dos já citados nas funções urbanísticas; e as funções de gestão pública representam práticas básicas que devem ser notadas pelo poder público com a participação social.

#### 2.1.4 O constitucionalismo social

Integrando o processo de formação do Estado Social, a inauguração da nova frente de constitucionalização do uso da propriedade visando o bem comum ocorreu no México, em 1917, e na Alemanha, em 1919 e mais tarde, em outros exemplos, como a Itália (1948), Espanha (1978) e Chile (1981).

A Carta mexicana de 1917 surgiu após um enquadramento revolucionário (motivado pelas injustiças sociais e econômicas que sustentaram o crescimento econômico e a estabilidade política ditatorial do país) que propiciou, como exalta Paulo Bonavides (2017, p. 63), a tutela constitucional de uma grande transformação política e jurídica, os direitos sociais, a exemplo dos artigos constitucionais 25 e 27<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> “**Art. 25.** Ao desenvolvimento econômico nacional concorrerão, com responsabilidade social, o setor público, o setor social e o setor privado, sem embargo de outras formas de atividade econômica que contribuam ao desenvolvimento da nação. [...] Através dos critérios de equidade social e produtividade se apoiará e impulsionará as empresas dos setores social e privado da economia, sujeitando-os às modalidades que ditem o interesse público e o uso, em benefício geral, dos recursos produtivos, cuidando sua conservação e o meio ambiente.”; “**Art. 27.** A propriedade das terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional corresponde originariamente à nação, a qual tem tido e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo a propriedade privada. As expropriações só poderão dar-se em caso de utilidade pública e mediante indenização. **A nação terá a todo tempo direito de impor à propriedade privada as modalidades que ditem o interesse público**, assim como de regular, em benefício social, o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação, com objetivo de fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública, cuidar de sua conservação, lograr o desenvolvimento equilibrado do país e o melhoramento das condições de vida da população rural e urbana. **Em consequência, ditar-se-ão as medidas necessárias para ordenar os assentamentos humanos e estabelecer adequadas provisões, usos, reservas e destinos das terras**, águas e bosques, para o efeito de executar obras públicas e planejar e regular a fundação,



Analisa Jelinek (2006, p.14) que a Carta de 1917 vai além da função social da propriedade ao abranger a “socialização da própria propriedade”, posto que existe um intervencionismo em prol do “interesse público e social, podendo até especificar-se o domínio eminente e o domínio útil e afastar o atributo da exclusividade do direito de propriedade em relação ao Estado”.

Já no quadro caótico após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Constituição de Weimar de 1919 foi a Carta que deu início à república na Alemanha, irradiando-se pela Europa como influência nas Constituições promulgadas entre as duas Guerras Mundiais de 1914 e 1939. Ela prevê, em sede do art. 14<sup>11</sup>, a função social da propriedade.

Tal dimensão de função social da propriedade foi aprofundada na Constituição da República Italiana de 1948<sup>12</sup>, que também transferiu a propriedade do direito de personalidade para as disposições econômicas e transfere para a lei a regulamentação dos direitos do proprietário.

Ainda, em 1948, criando a tendência para novas constituições<sup>13</sup>, foi promulgada uma nova Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual contribuiu para o pensamento funcional da

---

**conservação, melhoramento e crescimento dos centros populacionais**, para o fracionamento dos latifúndios, para dispor, nos termos da lei regulamentar, a organização e a exploração coletiva das comunidades, para o desenvolvimento da pequena propriedade agrícola em exploração, para a criação de novos centros de população agrícola com terras e águas que lhes sejam indispensáveis, para o fomento da agricultura e para evitar a destruição dos elementos naturais e **dos danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade**. [...]” (grifos nossos) (tradução: Rochelle Jelinek).

<sup>11</sup> “**Art. 14.** Propriedade, direito de sucessão e expropriação. (1) A propriedade e o direito de sucessão são garantidos. Seus conteúdos e limites são definidos por lei. (2) A propriedade obriga. **Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao bem comum.** (3) Uma expropriação só é lícita quando efetuada para o bem comum. Pode ser efetuada unicamente por lei ou em virtude de lei que estabeleça o modo e o montante da indenização. A indenização deve ser fixada tendo em justa conta os interesses da comunidade e dos afetados. Quanto ao montante da indenização, em caso de litígio, admite-se o recurso judicial perante os tribunais ordinários.” (grifos nossos) (tradução: Aachen Assis Mendonça).

<sup>12</sup> “**Art. 41.** A iniciativa econômica privada é livre. **Não pode desenvolver-se se contrapondo à utilidade social ou de uma forma que possa acarretar dano à segurança, à liberdade e à dignidade humana.** A lei determina os programas e os meios de controle, a fim de que a atividade econômica pública e a privada possam ser dirigidas e coordenadas para objetivos sociais.”; “**Art. 42.** A propriedade é pública ou privada. Os bens econômicos pertencem ao Estado, às entidades privadas ou às pessoas. A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina as formas de aquisição, de sua posse e os limites que asseguram sua **função social** e torna-la acessível a todos. (grifos nossos) (tradução: Senado Federal do Brasil).

<sup>13</sup> O texto constitucional espanhol de 1978 expressamente tutela a função social nos direitos e deveres dos cidadãos (art. 33), na política social e econômica (art.47), bem como na economia (art. 128), ainda que o direito de propriedade seja reconhecido e garantido como direito fundamental: “**Art. 33.** Se reconhece o direito à propriedade e à herança. A **função social** destes direitos delimitará seu conteúdo, de acordo com as leis.”; “**Art. 47.** Todos os espanhóis têm direito a desfrutar de uma vida digna e adequada. Os poderes públicos promoverão as condições necessárias e estabelecerão as normas pertinentes para fazer efetivo esse direito, **regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral para impedir a especulação.** A comunidade participará das mais-valias que gerarem a ação urbanística dos entes públicos.”; “**Art. 128.** Toda a riqueza do país em suas distintas formas e seja qual sua titularidade está subordinada **ao interesse geral.**” (grifos nossos) (tradução livre: Senado Federal do Brasil). Encerrando os exemplos, a Constituição do Chile de 1981, em sede do art. 24, aduz: “**Art. 24.** O direito de propriedade em suas diversas espécies sobre toda classe de bens corpóreos e incorpóreos. Só a lei pode estabelecer o modo de adquirir a propriedade, de usar, gozar, e dispor dela e as limitações e obrigações que derivem de sua **função social.** Esta compreende quanto exijam os interesses gerais da nação, a segurança nacional, a utilidade e salubridade públicas e a conservação do patrimônio ambiental.” (grifos nossos) (tradução livre: Senado Federal do Brasil).

propriedade ao, expressamente, mencionar o caráter coletivo da mesma no Artigo 17º, item 1: “toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade”; e 2: “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”.

Porém, a mera expressão constitucional da função social da propriedade, quando desacompanhada de mecanismos legislativos e jurídicos complementares que conduzam para tal exercício social, incluindo desdobramentos, especificidades e penalidades, torna o princípio esvaziado e repercute na falha do sistema, como revela Fábio Comparato (1986, p. 81-82 *apud* JELINEK).

### 2.1.5 Enredo mais recente

Nos anos 2000, ocorreu um levantamento sobre função social da cidade via Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade, que prescreveu sobre o direito à cidade e ao urbanismo sustentável e saudável.

Em 2006, foi lançada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que também trouxe um texto com importantes observações sobre a função social da cidade e da propriedade urbana, como a proposição de que na formulação e implementação das políticas urbanas haja, segundo o item 2.4 da Carta, o prevalecimento do interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos e (2.2) o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, em condições seguras e com equidade entre os gêneros, posto que todos e todas possuem o direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis.

Ainda, a Carta merece destaque por postular uma função social da cidade (item 2.1), ao garantir aos habitantes o usufruto pleno dos recursos por ela oferecidos, o que resulta no dever de assumir a realização de projetos e investimentos em prol da comunidade urbana no todo, “dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem-estar coletivo, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações” (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006).

Além do mais, o referido documento menciona (no item 2.3) a promulgação de legislação adequada, bem como estabelecimento de “*mecanismos e sanções* destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificadas, não utilizados, subutilizados ou não ocupados”.

Por fim, a Carta ainda merece atenção por tocar a inibição da mais valia social.<sup>14</sup> Trata-se de uma abordagem que reafirma a Declaração de Vancouver, originada do relatório de habitação da Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos (ONU-Habitat I), 1976, que consagra, no item 13, a terra como elemento essencial ao desenvolvimento urbano (e rural), devendo o uso e a posse serem objetos do *controle público* em razão da oferta limitada, através de medidas legislativas adequadas. Neste sentido, o incremento no valor da terra como decisão e investimentos públicos deve ser reingressado no beneficiamento da sociedade como um todo. Em outras palavras, combate-se a mais valia social e defende-se a sobreposição do interesse público.

No ano de 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), foi elaborado o “Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”.

Em 1996, na Conferência Habitat II (Istambul), o direito à moradia adequada foi estabelecido como direito humano.

Já em 2016 houve a Declaração de Quito - Nova Agenda Urbana (Habitat III) em prol do desenvolvimento sustentável relacionado com a função social da propriedade.<sup>15</sup>

Além disso, tal declaração ainda trouxe os compromissos<sup>16</sup> quanto a função social, seguido de estímulos ao aproveitamento local da infraestrutura básica de bens e serviços - no mesmo sentido do Relatório Brundtland, um documento publicado pela Comissão Mundial de

---

<sup>14</sup> **2.5.** As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais valia) geradas pelo investimento público - atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares - devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco. (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006)

<sup>15</sup> **13.** *ciudades y asentamientos humanos que: a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida.* (Declaração de Quito, 2016)

<sup>16</sup> **69.** *Nos comprometemos a preservar y promover la función social y ecológica de las tierras, incluidas las zonas costeras que dan apoyo a las ciudades y los asentamientos humanos, y a fomentar soluciones basadas en los ecosistemas para garantizar pautas de consumo y producción sostenibles, a fin de que no se sobrepase la capacidad regenerativa de los ecosistemas. Nos comprometemos también a promover el uso sostenible de la tierra, a mantener unas densidades y una compacidad adecuadas al ampliar las zonas urbanas a fin de prevenir y a contener el crecimiento urbano incontrolado y prevenir los cambios innecesarios del uso de las tierras y la pérdida de tierras productivas y de ecosistemas frágiles e importantes.* (Declaração de Quito, 2016)

**70.** *Nos comprometemos a apoyar la prestación local de bienes y servicios básicos y a aprovechar la proximidad de los recursos, reconociendo que la utilización intensa de fuentes distantes de energía, agua, alimentos y materiales puede plantear problemas de sostenibilidad, como la vulnerabilidad a las alteraciones en el suministro de servicios, y que el proveimiento local puede facilitar el acceso de los habitantes a los recursos.* (Declaração de Quito, 2016)

Sustentabilidade e Desenvolvimento em Londres, 1987, segundo o qual, no Capítulo 10:4 (Habitação e serviços para os pobres) mencionava o suporte a novas moradias em novas e já existentes áreas com infraestrutura e serviços.

Em suma, os principais tópicos levantados neste item são representados no Quadro 02:

**Quadro 02- Principais eventos levantados no item 2.1**  
(socialização da função social da propriedade privada)

1 - IDADE ANTIGA	4 - IDADE CONTEMPORÂNEA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grécia – reconhecimento do direito de propriedade;</li> <li>• Roma – direito absoluto de propriedade = usar, fruir, dispor e reivindicar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1789: Declaração Universal de Direitos do Homem e do Cidadão;</li> <li>• 1805: Código Civil Napoleônico - direito de propriedade = usufruto, uso, superfície, servidão e enfiteuse;</li> <li>• 1851: Léon Duguit – função social da propriedade no meio jurídico (1.1.1)</li> <li>• 1881-1991 Encíclicas Papais – Influência religiosa (1.1.2);</li> <li>• Constituição do México de 1917 e Constituição de Weimar (Alemanha) de 1919 – Abertura do constitucionalismo social (1.1.4)</li> <li>• 1933: Carta de Atenas – Le Corbusier e a função social da cidade (início dos tópicos de contexto mais recente – 1.1.5)</li> <li>• 1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos (pós-guerra);</li> <li>• +1976: Eventos internacionais de interesse urbanístico</li> <li>• 2003: Nova Carta de Atenas</li> </ul>
2 - IDADE MÉDIA	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarquia entre pessoas e entre propriedades;</li> <li>• Início da influência religiosa (Santo Tomás de Aquino).</li> </ul>	
3 - IDADE MODERNA	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalismo da propriedade privada;</li> <li>• Iluminismo – igualdade entre pessoas.</li> </ul>	

Fonte: Autor, 2018.

## 2.2 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Da mesma forma que no âmbito internacional, o direito de propriedade no Brasil passou por diversas transformações. Segue abordagem deste processo desde antes do âmbito constitucional até a presente Carta Magna.

### 2.2.1 A conjuntura anterior à Constituição Federal de 1988

A visão indígena comunitária e de subsistência da terra foi substituído pelas sesmarias, um sistema exploração baseado na *communalia*, divisão das terras medievais comunais em “sesmos”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> O sesmo (ou sesma) poderia significar a sexta parte do valor estipulado para o terreno; avaliar, estimar, calcular; ou, ainda, território que era repartido em seis lotes em que seis sesmeiros seriam responsáveis pelo trabalho nos seis dias da semana, salvo domingo (*op. cit.*, 2005).

sorteadas de acordo com o número de integrantes da comunidade pela Coroa Portuguesa para colonização da terra dentro de prazo pré-estabelecido, sob pena de devolução para que outro interessado a fizesse (DINIZ, 2005).

Posteriormente, para manter o poder português ante à falta de recursos financeiros e de funcionários e, ao mesmo tempo, tornar o Brasil uma colônia lucrativa sem onerar a Coroa, foi instaurado o sistema administrativo de capitanias hereditárias, por Dom João III. Por este modelo, as longas faixas de terra continuariam como propriedade portuguesa, cabendo ao donatário, o responsável pela capitania e escolhido pela coroa portuguesa, o usufruto pessoal e imediato (comprovado pela Carta de Doação), com direitos e deveres definidos na Carta Foral (criar vilas, distribuir terras, exercer o papel de autoridade administrativa e judicial, escravizar indígenas etc.), com funções militares e econômicas às suas expensas, ainda seguindo ordens de Portugal.

No entanto, os capitães-donatários detinham apenas 20% da sua capitania e eram obrigados a distribuir os 80% restantes a título de sesmarias, inicialmente aos cristãos, sem conservar direitos sobre elas.

Ou seja, a sesmaria aqui implantada era uma subdivisão da capitania para que os sesmeiros a cultivassem. Entretanto, era corriqueiro o arrendamento ilegal (em razão da inalienabilidade inerente) de terras dos sesmeiros aos lavradores, surgindo a categoria dos posseiros, dificultando o controle das obrigações e burlando as demarcações. Por isso, foi necessária a elaboração de um regimento específico de regulação e demarcação de terras: o Alvará de 1795, que tentou manter o poder da Coroa na concessão de terras devolutas, mas logo foi suspenso um ano depois, o que demonstra o antigo caráter de conflito que rege o território brasileiro.

Com a independência do Brasil, em 1822, a concessão jurídica de sesmarias (e as respectivas obrigações) foi suspensa, o que beneficiou os posseiros.

A Carta Imperial de 1824, primeira Constituição desde a independência do Brasil, em seu art.179, XXII, garantiu “o direito de propriedade em sua plenitude”, ressalvada a hipótese de desapropriação. Ela não menciona os problemas herdados das sesmarias e terras devolutas. Este posicionamento foi seguido na Constituição da República de 1891, no artigo 72, inciso XVII. Neste intervalo, a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), foi um importante marco regulatório sobre a propriedade privada, em especial a rural.

A mesma influência de estrutura recebeu o Código Civil de 1916, como se observa no 524: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. Trata-se, então, de técnica semelhante ao Código Napoleônico de não delimitação da natureza ou estrutura do direito de propriedade. Procura-se,

como afirma Rogério Zakka (2007, p. 82), “maximizar a liberdade do proprietário no exercício de suas prerrogativas legais e, garantir-lhe a segurança contra as ingerências de terceiros e do próprio Estado”. O Código Civil de 1916, continua Zakka (*ibid.*, p.82), inaugurou, segundo as concepções liberais, o registro como elemento de constituição do direito de propriedade no Brasil.

A Constituição de 1934, por sua vez, no art. 113, inciso XVII, trouxe inovações ao garantir que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”, cabendo “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização”. Também foi responsável por segregar o direito de propriedade de solo do subsolo (arts. 118 e 119).

Observa-se que, expressamente, não existe delimitação de “função social da propriedade”, todavia as ventilações da Constituição do México (1917) e da Alemanha (1919) subordinam o exercício da propriedade ao interesse social e coletivo, tratando-se, na Carta de 1934, não de uma limitação ao direito de propriedade, mas sim de uma condição para legitimação e garantia, com natureza e fundamento distintos da desapropriação por necessidade ou utilidade pública e da requisição administrativa. Contudo, na prática não houve eficácia, posto que a regulamentação da matéria jamais foi editada por lei complementar (*ibid.*, p. 83).

Pouco depois, segundo a Carta Magna de 1937, art. 122, inciso XIV, na esteira das demais Cartas, reafirmou o direito de propriedade. Todavia, não menciona ou sequer repete a disposição de subordinação do exercício da propriedade ao interesse social e coletivo porque repassou ao legislador ordinário o dever de regulamentação da matéria.

Para regulamentar o art. 180 da referida Constituição, o Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional<sup>18</sup>, incluindo o Tombamento como um destes mecanismos - extremamente relevante para entender o atual cenário do Bairro do Recife, conforme abordagem que segue no Capítulo 2.

Na Lei Maior de 1946, o art. 141, §º16º, acresceu o interesse social às hipóteses autorizadoras da desapropriação já existentes: necessidade e utilidade pública. Seguindo o mesmo sentido, pelo art. 147, “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Com isto, a função social foi retomada implicitamente no ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo o caráter supraindividual da propriedade.

---

<sup>18</sup> Segundo este Decreto-lei: **Art. 1º:** Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Infraconstitucionalmente, a Lei nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social, bem como o procedimento para a sua aplicação; e a Lei 4.504/64, o Estatuto da Terra é outro elemento que ratifica a função social<sup>19</sup> que vem sendo conferida à propriedade no Brasil.

Na mesma corrente seguiu a Constituição de 1967, art.150, §22º. Foi uma Constituição promulgada sob a égide da ditadura militar e manteve a garantia da propriedade individual e as mesmas hipóteses de requisição e desapropriação da Constituição de 1946, englobando o interesse social. Ela expressamente definiu a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (art. 157, inciso III), o que é tratado como “fator de segurança jurídica e, consequentemente, de estabilidade social” por Melhim Chalhoub (2003, p. 307), além de equiparar o mesmo caráter social da propriedade estatal e da propriedade coletiva (*ibid.*, p. 308). Possuía, desse modo, ideias conectadas aos da Lei Fundamental da República Federal Alemã de 1949<sup>20</sup> e da Constituição da Itália de 1947<sup>21</sup>.

### 2.2.2 O papel estatal no planejamento e ordenamento territorial brasileiro

O Estado possui como elemento material o território, existindo o governo (elemento formal) para executar, legislar e judicializar o bem-estar social para a população (outro elemento material). Neste sentido, dentro do Estado de Direito Democrático e Social, há um papel mais interventor na sociedade que no Estado Liberal, inclusive quando desempenha a função de ordenador do território (disciplinador de usos permitidos e proibidos e das ocupações compatíveis e sustentáveis, quando o uso for permitido), posto que com isso é possível concretizar de forma mais eficiente direitos sociais fundamentais e, consequentemente, minimizar os aspectos negativos da questão urbana (SILVA, 2012, p. 40-41).

Dentro da matéria legislativa, na *Teoria da Norma Jurídica* de Norberto Bobbio (2001), existindo uma norma primária que estipula um direito, o Estado é habilitado para determinar sanções punitivas administrativas e/ou jurídicas preventivas, repressivas, didáticas à violação deste

---

<sup>19</sup> “**Art. 2º.** É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.”

<sup>20</sup> Dispõe no seu art. 14, item 2, que a “propriedade obriga. Seu uso deve estar a serviço do bem comum”.

<sup>21</sup> “**Art. 42.** A propriedade é pública ou privada. Os bens econômicos pertencem ao Estado, ou a entidades ou a particulares. A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina as suas formas de aquisição, de posse e os limites, no intento de assegurar sua função social e de torná-la acessível a todos.”

direito.<sup>22</sup> Por outro lado, o Estado também pode estabelecer sanções indenizatórias, assecuratórias e premiais<sup>23</sup> (incentivadoras) dos comportamentos que preservam a norma primária.

No Estado brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é responsável por estabelecer como forma de governo a federação, ou seja, união perpétua e indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal (artigo 1º), que são entes autônomos, mas não soberanos (a soberania foi reservada para a Federação como um todo). São estes entes que exercerão, dentro do respectivo território, um governo em prol da população, garantido direitos<sup>24</sup> e deveres fundamentais, sendo aqueles entendidos e levantados por Paulo Bonavides (2008, p. 562-593) como: direitos civis e políticos (primeira geração), direitos sociais, econômicos e culturais (segunda geração), direitos universais, como ao desenvolvimento e ao meio-ambiente (terceira geração), direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (quarta geração), e direito à paz (quinta geração).

Contudo, por disposições constitucionais e de princípios (subsidiariedade, em que a política pública deve ser elaborada e executada pelo ente mais próximo da possível população diretamente interessada), a tarefa coube de forma mais concreta à esfera administrativa municipal, posto que estão os gestores municipais mais próximos da realidade local, espaço onde os danos são mais sentidos e onde habitam as pessoas interessadas e com poder decisório.

Desta forma, os municípios são os responsáveis por determinar usos correlatos ao cumprimento da função social ou ambiental em determinado espaço, de acordo com as peculiaridades do território ordenado, da mesma forma que foram os entes determinados competentes para usar a extrafiscalidade do IPTU<sup>25</sup> e a aplicação de benefícios fiscais dos impostos

---

<sup>22</sup> Desde que a penalidade (norma secundária) tenha parâmetros mínimos e máximos voltados para uma conduta infratora específica, com agentes punidores previamente estabelecidos e sempre os mesmos a fim de evitar a desproporcionalidade e a parcialidade da resposta que se dá à uma conduta não desejada eleita pelo Estado (através do poder legislador), que pode ser dada como obrigação, proibição ou permissão (ou faculdade, se permissão bilateral) que interferem na propriedade e na liberdade do infrator.

<sup>23</sup> Quanto as sanções premiais, Hans Kelsen (1998, p. 17) afirma ser possível o outro lado do direito e da sanção para além da proibição de condutas negativas: o Estado pode eleger prêmios aos comportamentos a serem cultivados pela ordem social, sejam políticos, sociais, econômicos, ambientais, culturais etc.

<sup>24</sup> Tais direitos estão dispostos na Constituição Federal de 1988 em sede, dentre outros artigos (art.), do art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” e relacionam-se diretamente com a função social da cidade e da propriedade.

<sup>25</sup> Dentre as intervenções do Estado fiscal, como alternativa ao sobrecarga do sistema fiscal e vedação de criação de novos impostos, surgem mecanismos (des)incentivadores de comportamentos que provocam danos sociais, como os benefícios fiscais, e que, de alguma forma, tais danos precisam ser reparados por quem os causa (ibid., p. 201). É o que se denomina extrafiscalidade, de caráter punitivo ou premial, que se encontra fundamentada na Constituição Federal de 1988 para (i) operar como intervenção do domínio econômico, fazendo uso desse instrumento para regular a



municipais (o que não exclui a possibilidade de existirem benefícios fiscais estaduais e federais em prol do desenvolvimento urbano local e regional) para corrigir distorções, exclusões e desigualdades para alcançar a ideal justiça social, relacionada com a estabilidade social, bem-estar coletivo e, em matéria urbanística, com o acesso aos serviços e com a distribuição igual do ônus e benefício da urbanização (SILVA, 2012, p. 41).

Todavia, para entender tal aparato constitucional e infraconstitucional, é necessário entender as origens de tais institutos voltados para a políticas urbana. Então, passa-se para a abordagem da formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, a Emenda Constitucional pela Reforma Urbana e, em outro Capítulo, a Constituição Federal de 1988, que previu penalidades ao proprietário que atentasse contra a política urbana e contra a função social da propriedade.

### **2.2.3 A questão urbana**

Após fenômenos como a abolição da escravidão (1888), a crise econômica (1929), a imigração interna e a chegada de refugiados de guerra, a aglomeração em núcleos urbanos brasileiros foi aumentando cada vez mais, sendo intensificada entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970.

Seguindo a divisão internacional do trabalho e da globalização geopolítica, com o processo de industrialização do Brasil, a partir do século XX, as cidades foram transformadas em polos de produção e de desenvolvimento tecnológico. Este processo acelerou a migração do campo para os grandes centros, principalmente entre 1940 e 1991, quando o panorama urbano brasileiro passou 31,2% a 75% do total da população nacional (JUNIOR; UZZO, 2012, p. 259).

Foi neste “período desenvolvimentista” em que houve investimento na infraestrutura básica, como energia, comunicação e transporte, o que incrementou o êxodo rural, que trouxe para os centros urbanos o histórico modelo de desenvolvimento pautado em latifúndios e concentração de estruturas políticas e econômicas nas mãos das elites locais e regionais. Contudo, a urbanização acelerada não foi bem absorvida pelos municípios, que não contavam com recursos financeiros,

---

economia de modo a estimular ou desestimular negociações de acordo com o interesse do Estado; e (ii) para fazer frente a situações nas quais não existe propriamente aquele teor de atividade empresarial, mas que os sujeitos passivos são titulares de direitos ligados à propriedade [...] (CUNHA, 2016, p. 61). Como instrumento da extrafiscalidade, o tributo tem papel importante. É o caso da punição prevista pelo IPTU Progressivo no Tempo de majoração de alíquota do proprietário que descumpra a função social da propriedade ou no caso das concessões de isenções totais ou parciais de impostos e taxas, por exemplo, de acordo com a competência de cada ente federativo.

humanos e jurídicos para controlar a situação e ainda sofriam a pressão imobiliária privada para direcionamento dos investimentos.

Como resultado, houve a formação de estoque de terras; a privação da cidadania, como no caso das favelas, cortiços e loteamentos periféricos sem acesso aos serviços urbanos essenciais de moradia, saneamento básico, tratamento de esgoto, transporte público e infraestrutura social (saúde, educação e lazer) que ocupavam, inclusive, áreas de vulnerabilidade ambiental; e a explosão da violência nas décadas seguintes, tendo a desigualdade tornando-se a marca da maioria das cidades.

#### **2.2.4 A formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Projeto de Lei nº 775/1983 (Desenvolvimento Urbano)**

A legislação urbanística brasileira, desde a década de 50, conta com importante participação do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)<sup>26</sup>. Na década de 70, o debate legislativo urbanístico ganhou reforço de renomados juristas, como Geraldo Ataliba, Fábio Fannuci e Hely Lopes Meirelles e por entidades como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para implantar mecanismos jurídicos de combate à mais valia social através da extrafiscalidade do IPTU (FLOETER, 2007, p. 97).

O debate influenciou na proposição, em 1976, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano<sup>27</sup>, do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano para instrumentalizar o *poder local* na tarefa de organizar a melhoria da qualidade de vida nas cidades conforme as características específicas e atendendo ao bem-estar social dentro de um sistema nacional de cidades, posto que os problemas estavam se expandindo, como os relativos ao uso

---

<sup>26</sup> Como no caso da proposição de criação pelo governo central de ministério especializado em habitação e urbanismo (1953), tese reiterada pelo bem-estar social (1954) em razão do registrado déficit habitacional de 1 milhão e trezentas mil, [com] acréscimo anual acima de duzentas mil” (Serran, 1976, p. 28-29 apud BASSUL, 2008, p. 3); o projeto de Lei da Casa Própria (1959), antecipando a criação da Lei 4.380/64 (Sistema Financeiro da Habitação) e que propôs a criação de um Conselho Nacional da Habitação, o que foi implementado em 1962 pelo presidente João Goulart; e o documento resultante do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963), com recomendação ao Poder Executivo de que houvesse o encaminhamento de projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, além de expor a necessidade de adoção de medidas de combate à especulação imobiliária e a de que houvesse modificação constitucional para se permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro (Serran, op. cit., p. 55-58 apud BASSUL, 2008, p. 5).

<sup>27</sup> No final da década de 70, com a redemocratização, houve a transformação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) (criada pelo Banco Nacional da Habitação - BNH - no início dos anos 70) em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

incompatível do solo urbano, ao crescimento urbano desequilibrado, à execução da função social da propriedade urbana, à valorização de imóveis a partir de investimentos públicos etc.

O projeto de lei do Desenvolvimento Urbano - com a essência da redação original mantida, mas abrandada pela exclusão de alguns institutos, como a concessão da posse da terra aos moradores em situação irregular de ocupação - foi enviado ao Congresso Nacional em 1983, sob número 775/83, com as seguintes diretrizes (art. 2º), dentre outras:

- [...] IV - adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:
  - a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
  - b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
  - c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana; [...]
- V - controle do uso do solo de modo a evitar:
  - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - c) *[omissis]*
  - d) a ociosidade do solo urbano edificável;
  - e) a deterioração das áreas urbanizadas;
- VI - adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;
- VII - adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- VIII - recuperação pelo Poder Público dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;
- IX- *[omissis]*
- X - proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico; [...]

No mesmo projeto também foram traçados instrumentos do desenvolvimento urbano para cumprir os objetivos e diretrizes citados: entre outros, Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e regressivo, como instrumentos tributários e financeiros (art. 17, II, “a”) e o Parcelamento<sup>28</sup>, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) (art. 17. III, “g” e arts. 29 ao 31<sup>29</sup>). Contudo, o Projeto de Lei nº 775/83 nunca foi votado pelo Congresso Nacional, sendo regimentalmente retirado de tramitação em 1995.

<sup>28</sup> Quanto a este, deve-se notar que 1979 foi promulgada a Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766).

<sup>29</sup> **Art. 29.** Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução. § 1º O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário. § 2º O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.”; **Art. 30.** A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.”; **Art. 31.** O não-cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.”

### 2.2.5 Emenda constitucional pela Reforma Urbana

Com a redemocratização também ocorreu a reorganização de centena de associações de moradores nas regiões Sul, Sudeste e em parte do Nordeste do Brasil. Em 1985, surgiu uma associação nacional, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), com o escopo de proposição legislativa<sup>30</sup> quanto a reforma urbana para regulamentação do Capítulo constitucional “Política Urbana” no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 através do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (atuando a partir de 1987 até hoje) e de composição inicial envolvendo movimentos populares, associações de moradores, organizações não governamentais e sindicatos<sup>31</sup>.

Com base nos pilares de democratização da gestão das cidades (via participação cidadã) para transformar a realidade excludente das cidades brasileiras, a composição heterogênea e experiência prática permitiu a formulação do conceito da reforma urbana como

uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do Quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (JUNIOR; UZZO, 2012, p. 260-261).

Dessa forma, “a plataforma de reforma urbana desafia as matrizes tradicionais da cultura política brasileira e os modelos tradicionais de planejamento urbano, ou seja, desafia práticas e representações sociais” (BRASIL, 2004, p. 38).

A reforma urbana pode ser entendida, então, como um discurso unificado que

inaugura no país um projeto que reivindicava uma nova cidade e propunha a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades. Configura-se uma politização que vai além da questão urbana porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos

<sup>30</sup> Focando na Constituinte, segundo Nelson Saule Junior e Karina Uzzo (2012, p. 262), a proposta de emenda popular escrita pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana contou com a participação da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, e ainda recebeu apoio de 48 (quarenta e oito) entidades estaduais e locais.

<sup>31</sup> A Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012, p. 260).

planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir. A principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; [...] estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso - que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado - graves sanções, inclusive a desapropriação (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012, p. 262).

Na proposta da emenda popular, que recebeu 200 mil assinaturas (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012, p. 268), a função social da propriedade era vista como ameaça ao direito de propriedade pelos grupos conservadores, enquanto o lado progressista a enxergava como mecanismo de controle público do exercício do direito de propriedade. Planejou-se ir além da garantia da propriedade privada e o interesse individual ao assegurar o interesse coletivo em relação aos usos individuais da propriedade. Em razão disso, a matéria passou a expandir-se da limitação ao direito civil (direito privado) para o alcance do direito público (*ibid.*, p. 262).

Houve, também pela proposta, a segregação entre direito de propriedade e direito de construir, este com natureza de concessão pública; a afirmação e instauração da autonomia municipal e expansão da gestão democrática da cidade via plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, conselhos, conferências, fóruns, audiências públicas, inclusive na elaboração do Plano Diretor, principal engenho de planejamento urbano dos municípios (*ibid.*, p. 262), além da expansão do conceito de ociosidade para o imóvel subutilizado, dentre outras questões.

A tarefa de defender a emenda perante o Plenário da Assembleia Nacional Constituinte foi delegada à arquiteta Ermínia Maricato, professora da Universidade de São Paulo e, então, diretora do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo. Na oportunidade, ela contrariou a retenção de solo urbano ocioso em prol do capital imobiliário, sendo a aprovação dos maquinários de regularização fundiária um importante avanço, bem como afirmou que “a especulação imobiliária deve ser varrida do cenário brasileiro, assim como o empreguismo, a ineficácia administrativa, a corrupção e o latifúndio agrário” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, de 27 de janeiro de 1988, p. 402-403 *apud* BASSUL, 2008, p. 11).

Neste tópico é importante destacar que a sucessão dos instrumentos, nesta ordem, PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública, não estava prevista na Emenda Popular da Reforma Urbana de 1987. Na redação original constava a aplicação de forma independente, sem ordem entre eles (BRAJATO, 2015, p. 77). Ou seja, a simplicidade e independência original foi substituída pela complexidade sucessiva e dependente quando da aprovação da Emenda.

### 2.2.6 A Constituição Federal de 1988 e a formação da base jurídico-urbanística

A Carta Magna de 1988 inaugura o Estado Democrático de Direito, que inclui dentre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana em seu art. 1º, III, constituindo como objetivos fundamentais, dentre outros, construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, III), promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV).

A propriedade é garantida no art. 5º, XXII, seguida do dever desta de atender a função social (art. 5º, XXIII). A função social, além de estar no capítulo de direitos e garantias fundamentais, é tratada como princípio geral de ordem econômica (art. 170, III). É um dos fatos que distingue a presente Constituição da anterior e repercute em duas faces de transformação da tutela de propriedade: o direito fundamental individual e o direito fundamental social.

Como influência do Movimento Nacional da Reforma Urbana, foi na Constituição de 1988 em que se inaugurou um capítulo exclusivo para a “Política Urbana” (art. 182 e 183), sob o Título “Da Ordem Econômica e Financeira”.

A Carta de 1988 também inovou ao categorizar diferentes demarcações quanto a propriedade urbana (art. 182 e seguintes) e quanto a rural (art. 184 e ss.). O art. 186, em seus incisos I a IV, prescrevem os critérios para o atendimento à função social, condicionando a propriedade individual a interesses não individuais. O art. 182, § 2º, determina que a propriedade urbana cumpre com sua função social quando atende o seu Plano Diretor do município. Se o titular do direito de propriedade não der a destinação social ao objeto de seu direito, a Carta Maior ordena<sup>32</sup> a aplicação do art. 182, §4º, que prevê a desapropriação de propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não-utilizada, caso seu proprietário não promova adequado aproveitamento de acordo com o Plano Diretor municipal. Desta forma, as sanções constitucionais não dependem da discricionariedade do administrador. O Estado tem, na verdade, o dever de aplicá-las, sob pena de omissão administrativa (SANTOS; OLIVEIRA, 2016, p. 123).

---

<sup>32</sup> Apesar de no texto constitucional constar que “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”, entende-se, segundo Denaldi (2015a, p. 39 apud BRAJATO, 2015, p. 77) e Filho e Denaldi (2012, p. 97 e 98 apud BRAJATO, 2015, p. 77), que trata-se de um poder-dever, sendo obrigatório quando houver necessidade, em especial para cumprimento de direitos fundamentais. Além disso, o Estatuto da Cidade trata-se de norma de ordem pública (art. 1º, parágrafo único), ou seja, independem da vontade das partes (administrador e proprietário).

Então, o direito de propriedade passa a ter polo ativo e passivo, com finalidades, direitos, deveres, obrigações e ônus, impondo “ao proprietário - ou a quem detém o controle, na empresa - o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem” (GRAU, 2001, p. 275). Ainda, destaca-se que, por força do art. 170, III e IV, a função social da propriedade está no mesmo patamar da livre concorrência. Assim, o mercado brasileiro, incluindo o imobiliário, é livre, mas deve seguir algumas formas, bem como auxiliar na concretização dos objetivos do Estado, questão esta que é fundamentada na função social da propriedade. Contudo, apesar do Estado ser definido constitucionalmente como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, isto é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

Destaca-se que na análise sobre a propriedade por vários doutrinadores brasileiros sintetizada por Henrique Franceschetto e Paulo Grando (2016, p. 14), entende-se que “a doutrina brasileira majoritária atual tende a convergir no sentido de que a função social da propriedade não deve ser encarada apenas como uma limitação ao direito de propriedade, mas sim como uma parte integrante deste, sem a qual a própria propriedade deixa de existir”. Em suma, entende-se a função social como mais que um elemento limitador da propriedade, um verdadeiro elemento fundamental ou requisito básico. Seguindo este posicionamento, a Constituição Federal de 1988 e as legislações infraconstitucionais do Brasil foram elaboradas.

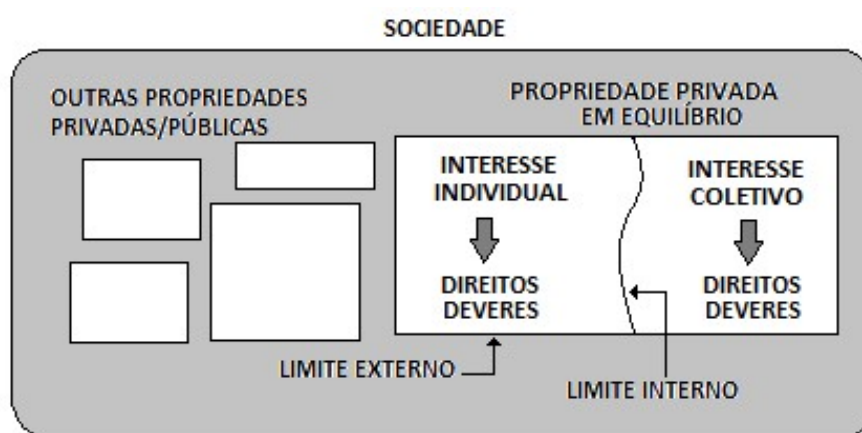
Finalmente, após análise das influências apresentadas, este trabalho adota a concepção de função social da propriedade elaborada pelo jurista brasileiro Luiz Fornerolli (2014, p. 160-162), que entende que “esta trata-se do dever do proprietário de utilizar a coisa para atender a um fim social” a fim de “perseguir o equilíbrio entre o direito [individual] de propriedade e o direito social e conciliar as duas ordens de interesses” conforme regência da lei e com repercussão direta e indireta nas funções sociais da cidade.

Nesta conjuntura, conforme a representação da Figura 01, dentro da sociedade existem as diversas propriedades (públicas e privadas). Enquanto as públicas são voltadas para os interesses sociais, direta ou indiretamente, nas propriedades privadas coexistem interesses individuais, que servem ao proprietário, e coletivos, que servem à sociedade. Tais interesses são limitados internamente um pelo outro, devendo haver um equilíbrio entre eles para que haja o cumprimento da função social da propriedade; bem como sofrem limitações externas, como o realizado pela lei e poder público (Constituição Federal, Plano Diretor, Código Civil, Estatuto da Cidade, Código Tributário, desapropriação, obrigação de parcelar, edificar e utilizar, recolhimento de impostos

sobre a propriedade etc.), também relacionados com o cumprimento da função social; ou, ainda, sofrem limitação externa de outras propriedades (direitos de vizinhança, respeito aos direitos individuais dos outros proprietários etc.).

Com isto, percebe-se que cada propriedade privada tem direitos garantidos, como o de usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar, ao mesmo passo que possui deveres a serem cumpridos quando se exerce tais direitos, como o uso equilibrado e em prol de interesses e valores úteis a sociedade: habitação, trabalho, geração de renda, cultura, arte, preservação histórica, lazer, assistência social etc.

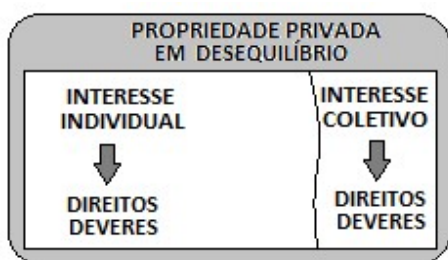
**Figura 01 - Propriedade privada em equilíbrio de interesses**



Fonte: Autor, 2018.

De modo contrário, quando há supremacia (Figura 02) ou totalidade (Figura 03) de interesses e direitos individuais, como ocorre no caso do abandono do imóvel para captação privada da mais valia social, gera-se um desequilíbrio de interesses e, por conseguinte, descumprimento da função social, o que justificaria a intervenção pública no direito proprietário para retomada do sistema ideal (Figura 04).

**Figura 02 - Propriedade privada em desequilíbrio de interesse por supremacia de interesses individuais**



Fonte: Autor, 2018.

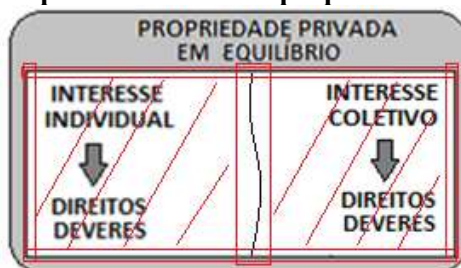
**Figura 03 - Propriedade privada em desequilíbrio de interesse por totalidade de interesses individuais**



Fonte: Autor, 2018.



**Figura 04 - Função social da propriedade (área riscada) – limitador e parte do direito de propriedade**



Fonte: Autor, 2018.

Em suma, os principais tópicos levantados neste item são representados no Quadro 03:

**Quadro 03- Principais eventos levantados no item 2.2**  
(constitucionalização da função social da propriedade privada imóvel urbana no Brasil)

1 - BRASIL COLÔNIA	3A - REPÚBLICA – (1888-1967)	3B - REPÚBLICA – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
<ul style="list-style-type: none"> <li>+1500: Sesmarias – terras de propriedade da Coroa Portuguesa para produção;</li> <li>1530: Capitâneas hereditárias - terras de propriedade da Coroa Portuguesa com funções de produção e defesa militar.</li> <li>1822: Independência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituição de 1891;</li> <li>Código Civil de 1916;</li> <li>1929: Crise econômica;</li> <li>Constituição da República de 1934 – “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”, cabendo “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização”.</li> <li>Constituição de 1937;</li> <li>Guerras Mundiais – refugiados;</li> <li>1940-1990 – período desenvolvimentista;</li> <li>Constituição de 1946;</li> <li>+1950: formação de aglomerados urbanos;</li> <li>1964: Estatuto da Terra;</li> <li>Constituição de 1967 – golpe militar;</li> <li>1983: Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (nº 775) – PEUC, IPTU temporal e desapropriação;</li> <li>1980: Redemocratização e retomada dos movimentos sociais;</li> <li>1985: Movimento Nacional pela Reforma Urbana;</li> <li>1986-87: Assembleia Nacional Constituinte – Emenda Constitucional pela Reforma Urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 5º, XXII - Direito de Propriedade</li> <li>Art. 5º, XXIII - Função Social da Propriedade</li> <li>Política Urbana – Emenda Constitucional pela Reforma Urbana: art. 182 – Plano diretor,</li> <li>PEUC, IPTU temporal, desapropriação.</li> </ul>
2 – BRASIL IMPÉRIO		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituição de 1824 – direito de propriedade pleno, mas já previa-se desapropriação;</li> <li>1888: Abolição da escravidão;</li> <li>1889: Proclamação da República</li> </ul>		

Fonte: Autor, 2018.

### **3 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO BAIRRO DO RECIFE**

Este Capítulo traz a abordagem da função social da propriedade e da cidade para o âmbito local. Inicialmente, levanta-se eventos históricos importantes para a formação geológica e urbanística do Bairro do Recife, com maior aprofundamento nos planos urbanísticos e projetos de destaque fiscal após 1979. Posteriormente, aborda-se a valorização imobiliária e a mais valia social - traduzida em renda imobiliária gerada, principalmente, pelos investimentos públicos em infraestrutura -, completando a primeira parte da etapa de levantamento de dados para construção teórica da representação do caso estudado. Esta etapa corresponde ao levantamento bibliográfico do eixo de abordagem (02), que enfoca o contexto imobiliário do Bairro do Recife para responder as questões norteadoras que indagam sobre a formação do patrimônio imobiliário atual Bairro do Recife e o que o torna diferenciado em relação aos outros bairros da cidade e do próprio centro histórico.

Por fim, desenvolve-se o levantamento de dados para a construção empírica da representação do caso estudado, a parte empírica do eixo de abordagem 02, buscando responder à pergunta norteadora sobre as condições de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado no Bairro do Recife. Isto para identificar a ociosidade de imóveis no bairro, justificando o cabimento das ferramentas jurídico-urbanísticas a serem aprofundadas no Capítulo 04.

#### **3.1 A HERNANÇA IMOBILIÁRIA NO CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE: CENÁRIO ANTERIOR AOS PLANOS URBANÍSTICOS E PROJETOS DE DESTAQUE FISCAL**

Sob a circunstância da Idade Moderna europeia de expansão das rotas marítimas e comerciais, a colonização portuguesa iniciou um processo de alteração das terras dominadas no “novo mundo” a partir da substituição da visão nativa de terra como espaço comunitário de subsistência por um sistema exploratório latifundiário e escravagista com o objetivo de gerar riquezas diretas (monocultura canavieira, extrativismo vegetal, mineração) e indiretas (tributação) para reino português.

Seguindo o modelo descrito, em 1535, na Capitania de Pernambuco, sob a administração de Duarte Coelho de Albuquerque, houve a fundação das vilas de Igarapé e Olinda, sendo esta o centro do poder e da riqueza. Posteriormente, em 1537, surge em decorrência da atividade portuária de Olinda (escoamento da produção açucareira) um povoado em uma estreita faixa de

areia rodeada de água e com perfeitas condições de proteção contra o mar, conhecido como Ribeira Marinha do Arrecifes - atualmente denominado de Bairro do Recife.

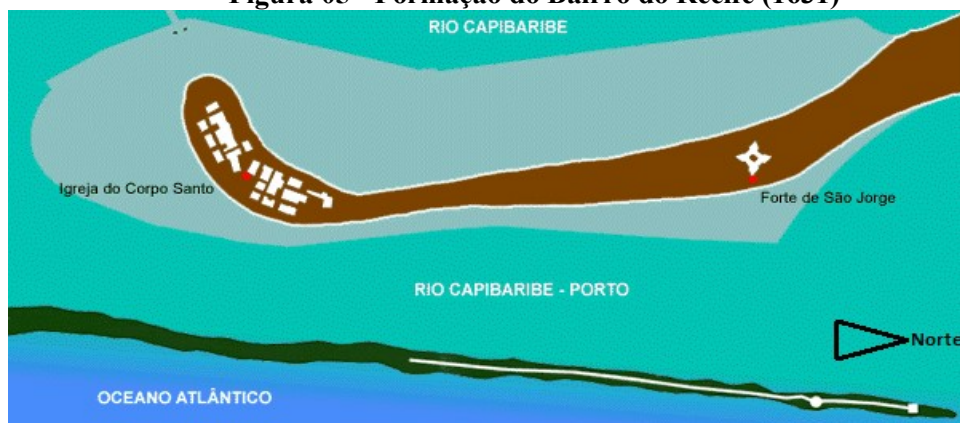
Com o tempo, o desenvolvimento da Capitania foi espacializado: a vila do Recife tornou-se ponto da expansão natural do que hoje é a capital pernambucana, configurando-se, assim como centro de habitação, de produção e de circulação de bens de consumo, abrigando pessoas escravizadas (índios e negros) e livres (comerciantes, aristocratas, migrantes e famílias tradicionais).

Mais tarde, com o notório sucesso da Capitania, a cobiça holandesa suspendeu o plano lusitano de colonização e instaurou o novo regime de dominação entre 1630 e 1654. Deste período, merece destaque o governo do alemão Conde João Maurício de Nassau-Siegen (com duração entre 1637 e 1644), o qual direcionou esforços para a expressiva consolidação e ocupação da área portuária do Recife, incluindo a edificação e reparo de prédios (havia na ilha 200 imóveis de dois andares e 50 de três andares) (RIBEIRO, 1999, p. 253).

Inclusive, alguns dos referidos imóveis ainda hoje estão presentes na cidade, situação que pode ser exemplificada com a Rua dos Judeus (atual Rua do Bom Jesus), constituída, de forma geral, por “casas de dois andares, com telhados de grande inclinação, às vezes com miradouro”, para comércio, habitação, prática religiosa (sinagoga) e armazenamento de mercadoria valiosa, as pessoas escravizadas, em senzalas construídas em terrenos aterrados (CARDOSO, 1997, p. 93).

Justamente sobre estes terrenos é que continuou a expansão da urbanização (Figura 05-12) da Mauriciópolis (cidade Maurícia, o Recife) contemplando traços arquitetônicos lusitanos e holandeses nos casarios, calçamentos, ruas, esgotamento sanitário, pontes, praças, fortes bélicos, edifícios públicos, palácios e igrejas (*ibid.*, p. 91-97) - trata-se de uma malha urbana formada desde 1639 que ainda está presente na cidade contemporânea (MENEZES, 1999, p. 225).

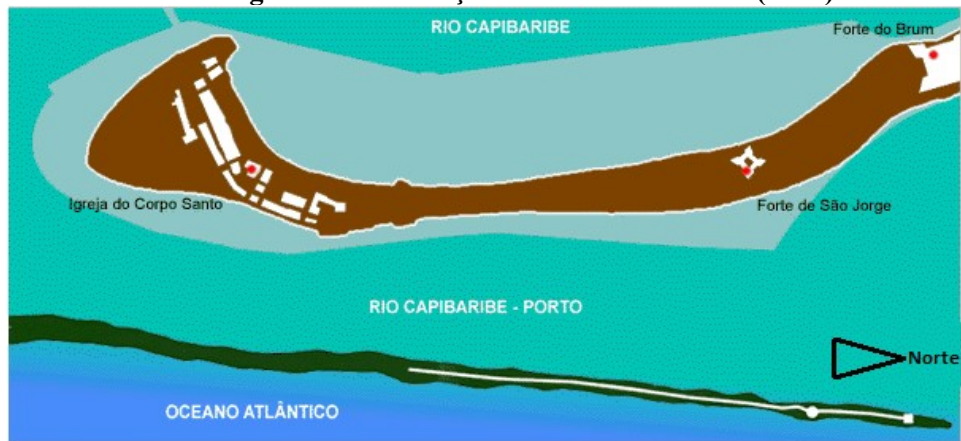
**Figura 05 - Formação do Bairro do Recife (1631)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado)<sup>33</sup>.

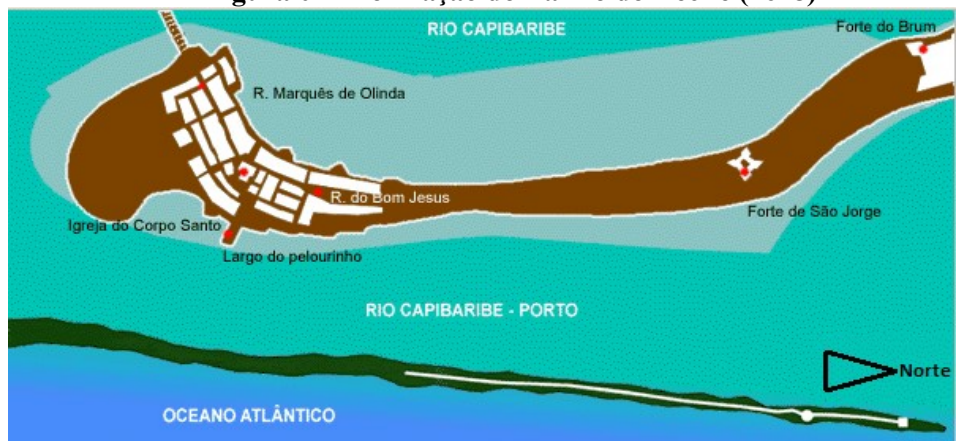
<sup>33</sup> Disponível em: <[http://www.longoalcance.com.br/brecife/a\\_reforma.htm](http://www.longoalcance.com.br/brecife/a_reforma.htm)>. Acesso em 29 jun. 2018.

**Figura 06 - Formação do Bairro do Recife (1637)**



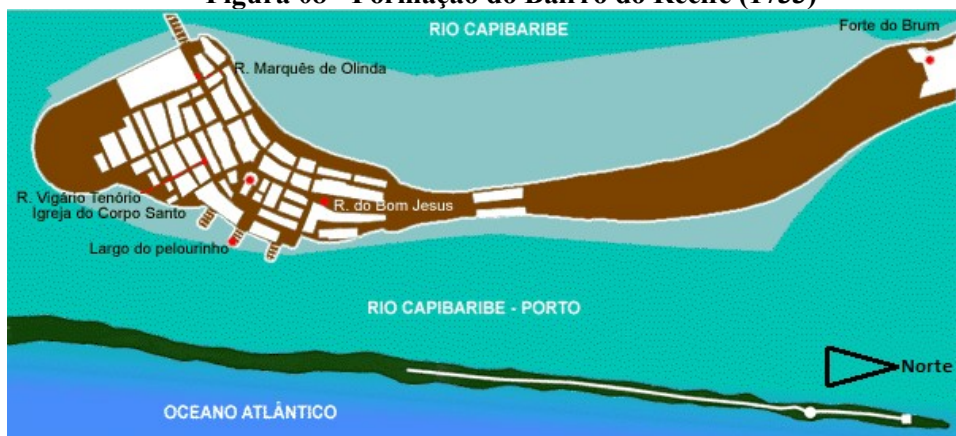
Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).

**Figura 07 - Formação do Bairro do Recife (1648)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).

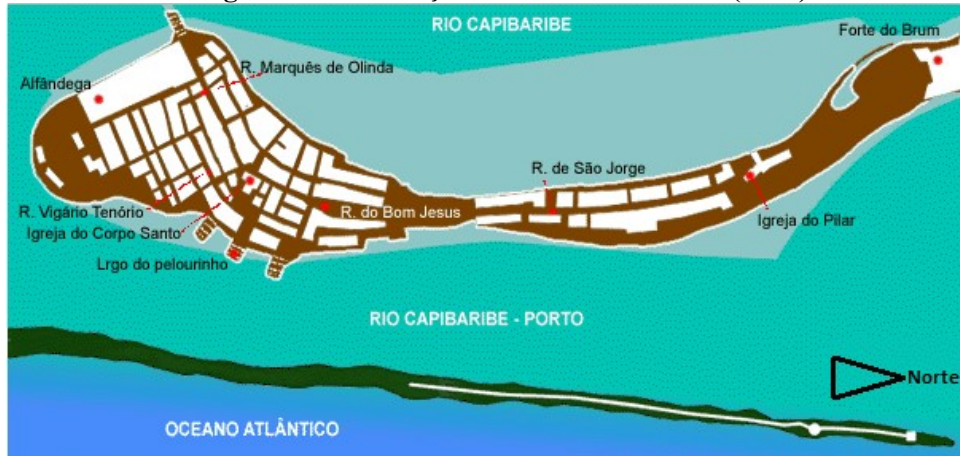
**Figura 08 - Formação do Bairro do Recife (1733)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).



**Figura 09 - Formação do Bairro do Recife (1766)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).

**Figura 10 - Formação do Bairro do Recife (1808)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).

**Figura 11 - Formação do Bairro do Recife (1854)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).

**Figura 12 - Formação do Bairro do Recife (1906)**



Fonte: ATLAS HISTÓRICO CARTOGRÁFICO DO RECIFE, 1988 (adaptado).

Por conseguinte, a capital do Brasil holandês passou por um processo de crescimento demográfico, este já anteriormente agravado pelo incêndio provocado pelos próprios holandeses para evacuação de Olinda (1631) e pelo crescimento comercial da região.

Como resultado, houve a crise habitacional de 1641, quando “os preços de locação dos imóveis dispararam na cidade” (BANDEIRA, 1999, p. 60), dado que coaduna com a afirmação de Norma Lacerda e Ana Cristina Fernandes (2015, p. 335) de que “desde muito cedo a acumulação de rendas imobiliárias foi engendradora no Recife”, principalmente com base na locação, posto que houve a formação de um monopólio de privilégio <sup>34</sup> de alguns proprietários, como a Santa Casa de Misericórdia.

Com a expulsão dos holandeses, houve a retomada luso-brasileira da cidade e da lógica colonial. Dessa forma, deixou-se de lado o modelo urbano capitalista holandês e só após a metade XIX, com o Brasil já independente de Portugal (1822), houve diminuição da restrição de uso urbano das terras recifenses, como no caso da expansão habitacional para o bairro da Boa Vista. Mas a expansão imobiliária não atendia às camadas mais pobres (homens livres), fato registrado no Recife lusitano e no Recife holandês com o processo de exclusão social na ocupação do solo através dos mocambos e palafitas, espécies de habitação irregular, precária e de risco em áreas de mangue (BEZERRA, 1965, p. 33 *apud ibid.*, 2015, p. 334).

Adiante, no início do século XX, a ocupação irregular do solo alagável era expressiva, o que resultou em pressão do mercado imobiliário formal, via política de expulsão dos residentes em mocambos sob pilares da higienização, regularidade urbanística e construção de grandes obras

<sup>34</sup> Monopólio porque, em primeiro lugar, a terra era restrita porque tinha condições topográficas diferenciadas (planície inundável) e, segundo, em razão do entrave ao crescimento urbano ocasionado pela vizinhança de terras canaviais.

públicas (edifícios e vias) (MOREIRA; SOUZA, 2008, p.1). À época, a industrialização impulsionou o segmento têxtil na cidade do Recife, porém o foco econômico continuou com a circulação de bens e mercadorias e prestação de serviços no centro: havia instalações para armazenamento da produção açucareira, comércio, bancos e grandes firmas importadoras.

Entretanto, o porto (e centro) do Recife estava degradado, ainda mais levando-se a conta a situação habitacional precária e indigna das pessoas recém alforriadas (1888) e sem condições financeiras de adentrar no mercado imobiliário formal. A região central também havia sido deixada de lado porque a cidade desenvolveu novas formas de estruturação espacial com a suburbanização (fomentada pelos transportes modernos, como bondes e pelo desejo de habitação longe do insalubre centro), fenômeno que casou a transformação do importante espaço “que outrora representava a totalidade da cidade” em uma parte dela - o centro histórico” (BERNARDINO; LACERDA, 2015, p. 63).

Com o discurso de combate à degradação física e sanitária, bem como para provar a melhor comunicação do traçado interno, foram elaboradas intervenções urbanísticas<sup>35</sup> de significativa repercussão social (como a redução de 13.204 habitantes, em 1910, para 5.146, em 1913) (LUBAMBO, 1991 *apud* LACERDA; FERNANDES, 2015, p. 335) a partir de planos de melhoramentos de infraestrutura e saneamento do porto e do Bairro do Recife. Em análise, Pontual (2007) afirma que houve o favorecimento dos empreendimentos privados pelo poder público e que o Bairro do Recife ainda hoje guarda espaço público formado pela configuração urbana do início do século XX, a exemplo das grandes e largas avenidas, além das ruas e praças que guardam historicidade.

Ainda na primeira metade do século XX e após a crise econômica de 1929, o Bairro do Recife foi perdendo funções para a vizinhança: Santo Antônio passou a ter função administrativa, cultural, religiosa e habitacional; São José a comercial e popular; Boa Vista intensificou a habitação da classe média e alta. Foram intervenções que valorizaram o mercado imobiliário ao

---

<sup>35</sup> Virgínia Pontual (2007): essenciais - ampliação, melhoramento e modernização do porto propriamente dito -, e as complementares - viárias e ferroviárias de melhoramento da acessibilidade ao porto. As obras começam em 1909, aterros foram realizados estendendo a área do bairro de aproximadamente 73 ha. para 90 ha. [...] Paralelamente, o Plano de Reforma do Bairro do Recife [...] promoveu, junto às intervenções de melhoramentos portuários, a uma significativa transformação urbana e social deste bairro. As primeiras intenções de modificar os arruamentos e loteamentos do bairro datam do século XIX. [...] As intervenções realizadas consistiram em abertura de três avenidas e alargamento de ruas transversais, implicando num número expressivo de desapropriações. Para Lubambo, a concepção da reforma do Bairro do Recife passou da simples conveniência em se abrir a Avenida do Cais para uma ‘justificada’ necessidade de se reconstituir uma parcela da cidade. As três avenidas abertas e as várias ruas transversais alargadas se deram mediante a perda de parte significativa das construções e arruamentos do bairro, entre os quais a Igreja do Corpo Santo e o Arco da Conceição. Há que ser destacada a **valorização** ocorrida com os terrenos resultantes do novo parcelamento, em pelo mais de 400% (LUBAMBO, 1991, p. 143 *apud* PONTUAL, 2007), e a reapropriação imediata dos mesmos por empresas comerciais e financeiras nacionais e internacionais.

redor do Bairro do Recife (LACERDA; ANJOS, 2015 *apud* LACERDA; FERNANDES, 2015, p. 336).

A partir de 1940, o bairro de Santo Antônio é reformado e torna-se centro de comércio especializado e de luxo, o que agravou a situação do Bairro do Recife, este “transformado funcionalmente e economicamente em espaço obsoleto, relegado à decadência física e os antigos sobrados passaram, em sua maioria, a abrigar cabarés e cortiços” (LIRA; PONTUAL, 2008, p. 161).

Mais tarde, a partir dos anos 1970, forma-se a Favela do Rato<sup>36</sup> ao assentarem-se famílias de baixa renda em uma área de seis quadras entre a fábrica do Pilar e o Moinho do Recife que foram desapropriadas e demolidas para obras do projeto de expansão do porto, mas que não aconteceram (NERY; CASTILHO, 2008, p. 28).

### 3.2 OS PLANOS URBANÍSTICOS E PROJETOS DE DESTAQUE FISCAL

A partir do fim dos anos 1970, o Bairro do Recife volta a ser objeto de interesse urbanístico por parte do poder público buscando melhorias no estado de conservação de imóveis e dinamização de usos. Segue abordagem dos principais planos urbanísticos e projetos que, neste processo, tiveram a participação de *benefícios fiscais*.

#### 3.2.1 Plano de Preservação do Sítio Histórico da Região Metropolitana do Recife (1978)

O Plano de Preservação de Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (PPSH/RMR), foi desenvolvido a partir de 1976 pelo poder público - Governo do Estado, via Fundação para o Desenvolvimento Metropolitano do Recife - FIDEM - e publicado em 1978. Valorizou o conjunto urbano edificado do Bairro do Recife, sendo este um “espaço formado por monumentos, casario, sobrados, ruas, quadras e lotes”, em que o “espaço público torna-se contexto de um sítio patrimonial ainda mais qualificado, visto que se refere a uma identidade histórica e a uma memória coletiva de uma sociedade” (PONTUAL, 2007).

---

<sup>36</sup> A denominação inicial, Favela do Rato, se deu em razão da alta concentração de roedores atraídos pelo trigo a ser usado na empresa Moinho do Recife, ali sitiada há décadas. Outra explicação dada por alguns moradores seria em razão da disputa de espaço e de restos de alimentos com os ratos. Em função da negatividade do termo, houve a solicitação dos habitantes para mudança de nome. O resultado foi Decreto municipal 18.570/2000 que renomeou o espaço para “Comunidade Nossa Senhora do Pilar”, em referência da igreja homônima dos arredores (NERY; CASTILHO, 2008, p. 22).



No Recife, como parte do PPSH, adveio a Lei nº 13.957, de 26 de setembro de 1979, com finalidade de (art. 2º), (i) “assegurar a proteção e disciplinar a preservação do acervo dos bens artísticos e culturais existentes na Cidade do Recife [...]”; (ii) permitir a delimitação de zonas especiais de interesse para a preservação dos mesmos; e (iii) instituir regime especial para as mesmas zonas em relação às posturas da Cidade do Recife.

Tal lei classificou como conjunto antigo oito áreas dentro do Bairro do Recife relativos à proteção de igrejas, forte, estação de trem, casario e praças e estabeleceu, em cada conjunto, perímetros de proteção ou zonas de proteção rigorosa e ambiental. Ainda, foram definidos parâmetros urbanísticos para intervenções futuras, o que acarretou no agravamento da já existente desvalorização imobiliária de quando o centro histórico foi retirado da pauta de estímulo de compra e venda de novos imóveis, conforme ocorria desde o início da década de 1970, pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) (LACERDA; FERNANDES, 2015, p. 336).

Dentre as disposições legais, o art. 15, da supramencionada lei, autoriza o Prefeito da Cidade do Recife “a conceder os seguintes benefícios fiscais ao particular que promover a conservação, reparação ou restauração do imóvel de sua propriedade”:

I - se o imóvel estiver localizado em Zona de Preservação Rigorosa:

- a) isenção do imposto predial pelo prazo de até dois (2) anos, quando a atividade preservadora tiver sido de conservação;
- b) isenção de imposto predial pelo prazo de até cinco (5) anos, quando a atividade preservadora tiver sido de reparação;
- c) isenção do imposto predial pelo prazo de até dez (10) anos, quando a atividade preservadora tiver sido de restauração;
- d) isenção da taxa relativa à concessão de licença para execução de obras de construção, conservação, reparação ou restauração, que se conforme com as normas gerais estabelecidas nesta Lei e com a regulamentação pertinente;
- e) isenção da taxa relativa à concessão de licença de instalação e funcionamento de atividade compatível com os usos previstos para a Zona de Preservação (ZP), na conformidade do decreto regulamentador.

Para isso, deve-se levar em consideração os conceitos apresentados pelo art. 3º da mesma lei, sendo:

- I - OBRA DE CONSERVAÇÃO: a intervenção de natureza preventiva, que consiste na manutenção do bem cultural a ser preservado;
- II - OBRA DE REPARAÇÃO: a intervenção de natureza corretiva, que consiste na substituição, modificação ou eliminação de elementos estranhos ou incompatíveis com a unidade arquitetônica do conjunto ou edifício isoladamente considerado;
- III - OBRA DE RESTAURAÇÃO: a intervenção, também de natureza corretiva, que consiste na reconstituição das características originárias do imóvel, mediante a recuperação da estrutura afetada e dos elementos destruídos, danificados ou descaracterizados ou, ainda, de expurgo de elementos estranhos.

Além disso, pelo art. 16, o prefeito é legitimado para conceder benefícios fiscais para mover da Zona de Proteção uma empresa com atividade incompatível com o uso previsto pelo decreto regulamentador da respectiva zona, sendo os prazos abaixo, assim como os do artigo anterior, contados (por força do art. 17) a partir da conclusão da obra:

- I - isenção da taxa relativa à concessão de licença para instalação e funcionamento noutra localidade;
- II - isenção do imposto predial, quando para a transferência foram realizadas obras;
  - a) de construção, pelo prazo de até 10 (dez) anos;
  - b) de reforma, pelo prazo de até 5 (cinco) anos; e,
- III - isenção da taxa relativa à concessão de licença para execução das obras a que se refere o inciso II, deste artigo.

Ainda, é necessário destacar que as penalidades do art. 14<sup>37</sup> decorrem de atos ilícitos e geram multas, que não são tributos e, portanto, não são elementos de tributação extrafiscal.

Fomentando a preservação, o Decreto nº 11.692, de 22 de setembro de 1980, tombou municipalmente parte do Bairro do Recife. Foi o marco inicial de um processo de renovação gradativa, identificado por Lira e Pontual (2007, p. 162) como “retorno à sua função de centro de negócios, com a instalação de serviços avançados, importantes órgãos públicos e polos culturais e de lazer”.

Enquanto isso, no cenário econômico, a década de 1980 foi marcada pela estagnação açucareira, ao passo que havia crescimento do setor de construção civil. Isto posto, o setor imobiliário desenvolveu-se e, de igual modo, a valorização rentista fundiária - esta impulsionada pela inflação elevada (LACERDA; FERNANDES, 2015, p. 336).

Como destaque da época, ainda, existe o início das operações (1983) do novo complexo industrial portuário de exportação, SUAPE, que se desenvolveu e consolidou-se nas décadas seguintes, atraindo empresas que antes estavam fixadas no Bairro do Recife, como a BR Distribuidora, a Shell, a Texaco e a Esso, que foram deslocadas por ordem do Governo do Estado por causa de um incêndio ocorrido no Porto do Recife, em 1986.

---

<sup>37</sup> O art. 14 anuncia que “o proprietário de imóvel situado em Zona de Proteção que infringir quaisquer das normas constantes desta Lei e do Decreto que aprovar a regulamentação própria da área”, dentre outras penalidades, está sujeito à (inciso V) multa de 10% (dez por cento) a 50% (cinquenta por cento) do valor venal do imóvel, nunca, inferior a 10 (dez) Unidades Financeiras do Recife - URF; sendo o imóvel do infrator passível de desapropriação (§2º, inciso III) etc.

### 3.2.2 Plano de Reabilitação do Bairro do Recife (1987)

No fim da década de 1980, foi elaborado o Plano de Reabilitação (1987) (vigorando até 1988, quando foi promulgada a atual lei de uso e ocupação do solo), com propostas do poder público para favorecer trabalhadores e moradores pobres do Bairro do Recife (alcance social das intervenções). No entanto, os reais beneficiados foram, como observa Pontual (2007), os grandes proprietários de imóveis, os dirigentes portuários, os agentes financeiros e a igreja por meio de *incentivos fiscais* à recuperação das edificações via pintura das fachadas dos imóveis. Foi o caso da formação de parceria da Prefeitura com o setor privado no projeto Cores da Cidade (concretizado apenas em 1993)<sup>38</sup>, que gerou **supervalorização** dos imóveis no Bairro do Recife, como afirma Frederico Almeida (2011, p. 28).

Em 1986, durante a vigência do Plano (que perdurou até 1988), foi criado o Escritório de Revitalização do Bairro do Recife, “articulador e executor de todo o processo de intervenção” no bairro (BRAGA, 2013, p. 178).

Na década de 1990, o governo local implantou o modelo de planejamento estratégico de cidades (*city marketing*<sup>39</sup>) visando à atração de empresas (geração de renda) e a criação de novos empregos - argumentos suficientes para justificar a concentração de investimentos públicos (Governo do Estado de Pernambuco e Prefeitura da Cidade do Recife) em determinada área da cidade, o Bairro do Recife (FERNANDES, 2001 *apud* LARCERDA; FERNANDES, 2015, p. 336-337).

### 3.2.3 Plano de Revitalização do Bairro do Recife (1992)

Em 1992, com base em experiências norte-americanas e europeias, foi elaborado o Plano de Revitalização<sup>40</sup> do Bairro do Recife (PRBR), com participação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

---

<sup>38</sup> Convênio entre o poder municipal, a Fundação Roberto Marinho e a empresa Akzo do Brasil (tintas Ipiranga). Este convênio estabelecia que a empresa doava as tintas, os proprietários das edificações arcavam com a mão de obra, a Fundação promovia a divulgação da ação e a Prefeitura fiscalizava as obras e concedia redução dos impostos municipais aos proprietários dos imóveis pintados. Com este projeto inaugura-se uma outra maneira de conduzir as ações públicas, passando a contar com a participação de empresas privadas na efetivação de intervenções no espaço público (PONTUAL, 2007).

<sup>39</sup> “Entendido como a aceleração da taxa de transformação de certas localidades, com ênfase especulativa sobre imóveis e grandes obras de renomados arquitetos, com importantes repercussões em termos de trânsito de veículos e fluxos de pessoas” (LACERDA, 2007, p. 622).

<sup>40</sup> “Revitalização” por priorizar a dimensão econômica e ser passível de aplicação a qualquer área da cidade e não apenas às consideradas bens patrimoniais.

Pelo PRBR, objetivou-se suprir os índices, à época, de ociosidade (sem contar a subutilização)<sup>41</sup> no valor de 15% na ocupação de área construída de 523.447 m<sup>2</sup> e o índice de 43% de necessidade de algum tipo de obra de recuperação em imóveis (ZANCHETI; LACERDA, 1999, p. 12) seguindo diretrizes gerais de: (i) conservar o patrimônio histórico e cultural; (ii) tornar a economia do bairro em um centro regional moderno e diverso; (iii) tornar o bairro em um espaço democrático de lazer e diversão; (iv) tornar o bairro em centro nacional e internacional de atração turística (MADUREIRA, 1996, p. 72).

Para operacionalizar tais diretrizes, foram traçadas, inicialmente, três núcleos estratégicos (Figura 13, página seguinte), de acordo com suas qualidades físico-arquitetônicas e paisagísticas, grau de conservação/deterioração dos imóveis, significado enquanto memória da cidade e ociosidade de áreas particulares, caracterizadas por Marinho (1998, p. 41-43 *apud* LACERDA; 2007, p. 627):

O Setor de Intervenção Controlada [Polos Alfândega /Madre de Deus, Bom Jesus e Arrecifes] abriga um conjunto edificado, com composição estilista de influência francesa, e toda a área de domínio do porto, sendo que esta área, de acordo como o Plano, conformava um único setor. O Setor de Renovação Urbana [Polo Pilar] seria destinado para os empreendimentos públicos e privados de renovação de infraestrutura e de patrimônio imobiliário. O Setor de Consolidação Urbana [Polo Capibaribe] deveria abrigar instituições públicas, como já ocorria antes mesmo da elaboração do Plano de Revitalização.

Com isso, uma das áreas foi definida como inicial (entre 1993 e 1996) para atrair investimentos privados, bem como servir de prova do potencial econômico: o Polo do Bom Jesus, previsto para se tornar o segundo polo de animação, lazer, cultura e comércio da cidade - que teria Boa Viagem como primeiro (PONTUAL, 2007).

Posteriormente ao Polo Bom Jesus, sobre as outras áreas<sup>42</sup> recaíram influências político-administrativas de ação, como a busca de parcerias com empresas privadas e órgãos institucionais, além da incrementação de ações do poder público na recuperação da infraestrutura urbana e promoção de eventos culturais e populares; e influências político-jurídicas, tais quais legislações específicas que definiram novos parâmetros urbanos e a instauração de *incentivos fiscais* para a

<sup>41</sup> “A ociosidade foi calculada com base em pesquisa direta publicada na Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 8-24, jan-mar 1999. Considerou-se a propriedade como ociosa se estivesse desocupada ou com menos de 50% de sua área construída utilizada” (ZANCHETI; LACERDA, 1999, p. 12).

<sup>42</sup> “Afirma Lacerda (2007, p. 630): se o Polo do Bom Jesus se configurou até os finais da década de 1990 como uma experiência exitosa em termos de revitalização, a ausência de ações em relação ao Polo Pilar vem ocasionando problemas sociais: a pior periferia do Recife, a Comunidade do Pilar, encontra-se encravada na área de renovação urbana do Plano de Revitalização. Pior periferia porque apresenta os piores índices de inclusão social da cidade (saúde, educação, desemprego...). Nela, vivem, aproximadamente mil pessoas em péssimas condições de habitabilidade. Não é à toa a sua denominação original: Favela dos Ratos. O que se vê é uma periferia na centralidade histórica”.

restauração de imóveis e instalação de atividades compatíveis com o plano, que mostrou-se eficaz ao renovar o ambiente e retirar o caráter “marginal” do Bairro do Recife a partir da atração de investimentos imobiliários (MADUREIRA, 1996, p. 76).

**Figura 13 - Setorização do Plano de Revitalização do Bairro do Recife de 1992**



Fonte: Prefeitura do Recife (2008) *apud* NERY; CASTILHO, 2008, p. 22 (adaptado).

Porém, o Pilar, identificado como “a negação do Marco Zero” (LIMA, 2017, p. 75) continuou (e ainda continua) sem a necessária transformação socioespacial porque a omissão estatal não permitiu o mesmo desenvolvimento das outras áreas do Bairro do Recife, como analisou Júlia de Melo (2003, p. 131) e Paula Braga (2013, p. 232).

O Plano recebeu tratamento legal com a Lei municipal nº 16.290, de 1997, a Lei do Sítio Histórico do Bairro do Recife (Zona Especial do Patrimônio Histórico Cultural 09 - ZEPH 09).

Para estimular obras de recuperação (total e parcial) e de renovação, levando-se em consideração os conceitos dos parágrafos do art. 28<sup>43</sup>, entrou em vigor a isenção total do IPTU

<sup>43</sup> “§ 1º Recuperação Total - consiste em ações de natureza corretiva, fundamentadas em dados históricos e prospecções, visando à recuperação de elementos estilísticos e volumétricos internos e externos dos imóveis, bem como de suas instalações internas, compreendendo as estruturas afetadas, os elementos destruídos, danificados ou

para intervenções destinadas à recuperação ou à renovação dos respectivos imóveis, observados os diferenciados prazos de isenção (art. 28)<sup>44</sup>.

Como destaca Albuquerque (2016, p. 63), uma inovação da referida norma foi a indução da atuação da iniciativa privada no restauro e ocupação dos imóveis ao conceder isenção total do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados a partir da emissão do respectivo alvará de funcionamento, para a instalação ou manutenção de estabelecimentos que desenvolvam as atividades de cultura e lazer (art. 32). O mesmo condicionamento e benefício é válido para das Taxas de Licença de Localização e de Funcionamento (art. 32).

Já o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) não estava no rol das isenções, entretanto os adquirentes de imóveis destinados à determinadas atividades fariam jus à restituição do valor do tributo, podendo atingir até 100% do valor pago (art. 33).

Os efeitos fiscais do PRBR foram identificados por Zancheti e Lacerda (1999, p. 21-23), que destacaram: (i) apesar da renúncia fiscal, aumento de 88%, entre 1994 e 1995, da arrecadação do ISS no Polo do Bom Jesus<sup>45</sup>; (ii) aumento de 441% no volume de vendas de imóveis, entre 1984 e 1995, no Polo do Bom Jesus; e (iii) queda de aproximadamente 16% na arrecadação do IPTU do Polo do Bom Jesus (cerca de R\$ 8.085,00 anuais, com valores da época), entre os biênios 1996/95 e 1994/93, o que pode ser atribuído à renúncia fiscal.

Ainda, os autores apontaram que até o início de 1997 apenas 08 proprietários foram beneficiados com a isenção do IPTU e 44 entidades isentas do ISS, além de concluírem, preliminarmente, que as isenções, que possuíam complexo sistema de concessão, não tiveram forte efeito na decisão de investir e na política de revitalização de áreas, mas sim a confiança empresarial.

---

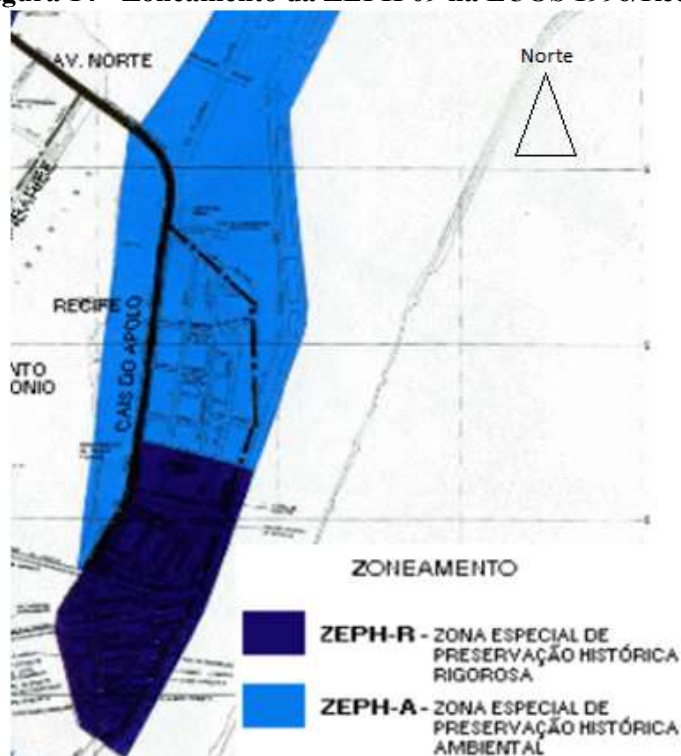
descaracterizados ou, ainda, o expurgo de elementos estranhos. § 2º Recuperação Parcial - consiste em ações de natureza corretiva, fundamentadas em dados históricos e prospecções, visando à reconstituição das características arquitetônicas externas predominantes do imóvel, mediante a recuperação total de seus elementos estilísticos e volumétricos, compreendendo as estruturas afetadas, os elementos destruídos, danificados ou descaracterizados ou, ainda, o expurgo de elementos estranhos. § 3º Renovação - consiste em ações realizadas sobre o acervo imobiliário, que introduzam novas referências morfológicas, estilísticas ou volumétricas em relação ao entorno.”

<sup>44</sup> (I) 10 (dez) anos para intervenções de recuperação total e (II) 05 (cinco) anos para intervenções de recuperação parcial, bem como para as (III) intervenções de renovação. Por sua vez, a isenção parcial do IPTU de 25% (vinte e cinco por cento), segundo o art. 29, seria concedida aos proprietários que realizassem intervenções de conservação nos imóveis, através de (I) manutenção (“ações de caráter preventivo contra a deterioração do imóvel”) ou (II) reparo (“ações de natureza corretiva, de caráter não estrutural, para substituição, modificação ou eliminação de elementos estranhos ou incompatíveis com a unidade arquitetônica do conjunto ou edifício”).

<sup>45</sup> As razões específicas não foram identificadas pelos autores, que, de modo geral, apontaram como possíveis causas o êxito do projeto, com a retomada do dinamismo das atividades de serviço na cidade, e esforço de melhoria da arrecadação municipal na área (ZANCHETI; LACERDA, 1999, p. 21).

Em 1996, passou a vigorar a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) nº 16.176, que definiu o Bairro do Recife como Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico (ZEPH) (Figura 14), a de número 09 (ANEXOS B e C), sendo esta uma área formada “por sítios, ruínas e conjuntos antigos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística, cuja manutenção seja necessária à preservação do patrimônio histórico-cultural” (art. 14).

**Figura 14 - Zoneamento da ZEPH 09 na LUOS 1996/Recife**



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Prancha 90 27-55 (adaptado)<sup>46</sup>.

Por sua vez, a ZEPH 09 é constituída pelo Setor de Intervenção Controlada (SIC) 01 e 02, o Setor de Renovação (SR), o Setor Institucional (SI) e o Setor Portuário (SP), que são abordados pela Lei municipal nº 16.290, de 1997<sup>47</sup>, a Lei do Sítio Histórico do Bairro do Recife. Esta legislação buscou assegurar, a partir de diretrizes gerais (ANEXO D), a implantação do Plano de Revitalização de 1992 e que previu alguns instrumentos só mais tarde normatizados no Estatuto da Cidade (2001): operações urbanas, solo criado, outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir.

Em 1998, ocorreu o tombamento federal parcial da configuração arquitetônica, urbanística e paisagística (poligonal vermelha da Figura 15, página seguinte) via Portaria do Instituto do

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/index.html>>. Acesso em 20 jun. 2018.

<sup>47</sup> Na lei, estes setores deveriam controlar as gradações das transformações edilícias dos sobrados e casario histórico quando das reformas nestas edificações, no que se refere aos índices urbanísticos de gabarito, taxa de ocupação e coeficiente de utilização. Dentre os setores o que teve índices mais flexíveis, permitindo verticalização e modificações mais acentuadas do padrão urbano existente foi o de renovação.

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) nº 263, de 23 de julho do citado ano, que “mais uma vez enfatiza a riqueza e importância do patrimônio construído deste lugar para a cidade” (LIRA; PONTUAL, 2007, p. 163), totalizando, em 2003 e 2004, 7.258 peças de dez monumentos religiosos protegidos, entre igrejas, palácios, fortalezas, conventos, prédios, conjuntos urbanos etc. de acordo com levantamento do Inventário Nacional de Bens Móveis e Integrados, conforme menciona o IPHAN<sup>48</sup>.

O tombamento garantiu a perenização dos imóveis posto que, segundo Decreto-Lei nº 25/1937, não poderiam mais ser destruídos, demolidos ou mutilados, fator que influencia em aspectos mercadológico do bairro.

Entretanto, no final da década de 1990, algumas atividades, como as de bares e restaurantes, foram encerradas em razão da ausência de demanda por esses serviços no Bairro do Recife. Este dado é ratificado pela Pesquisa Domiciliar realizada pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), hoje Grande Recife, que ao analisar dados de viagens com destino ao centro do Recife dos anos de 1972 e 1997, calculou redução de 54% (EMTU, 1998 apud CUNHA, 2004, p. 66).

Como falhas do PRBR, Renato dos Santos (2010, p. 141) aponta (i) mudança do projeto habitacional para turístico; (ii) exclusão da participação dos antigos donos de bares; (iii) segregação social através da política de altos preços de serviços e consumo; (iv) vinculação de atratividade de pessoas à um programa de uma gestão (eventos pagos pela prefeitura). Em especial, quanto ao Polo Bom Jesus, este último fator também foi apresentado por Scocuglia *et al.* (2012, p. 9).

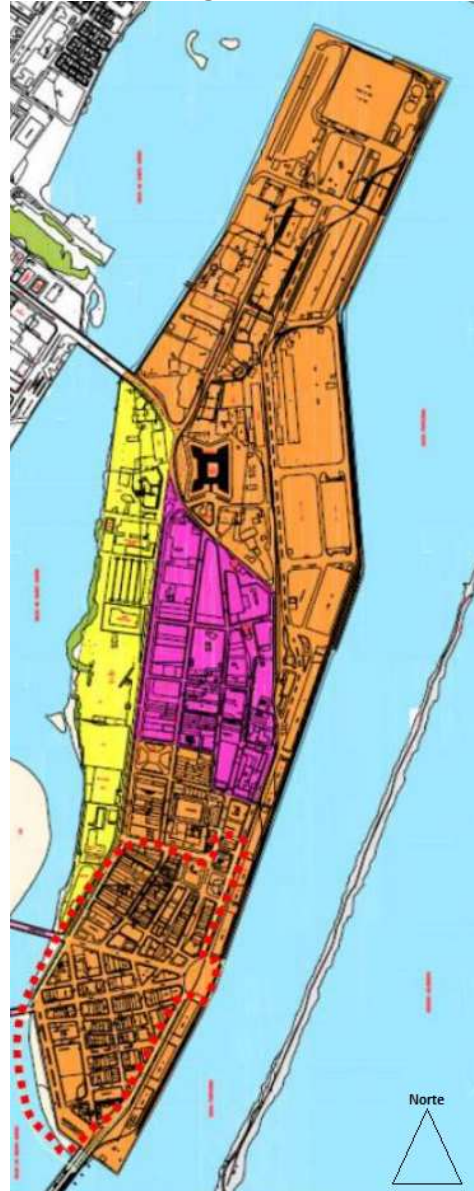
Desta forma, revisam-se as estratégias do Plano de Revitalização em prol da implantação de um parque tecnológico no Bairro do Recife, nos anos 2000, lançado através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA), do Governo do Estado de Pernambuco, o Projeto Porto Digital Empreendimentos e Ambiente Tecnológico, que “deu partida a um novo ciclo de valorização rentista no Bairro do Recife” (LARCERDA; FERNANDES, 2015, p. 337) a partir da criação do Núcleo Gestor do Porto Digital (NGPD).

---

<sup>48</sup> IPHAN. Conjunto Urbano Tombado do Recife. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/352/>>



**Figura 15 - Poligonal do tombamento federal do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Bairro do Recife**



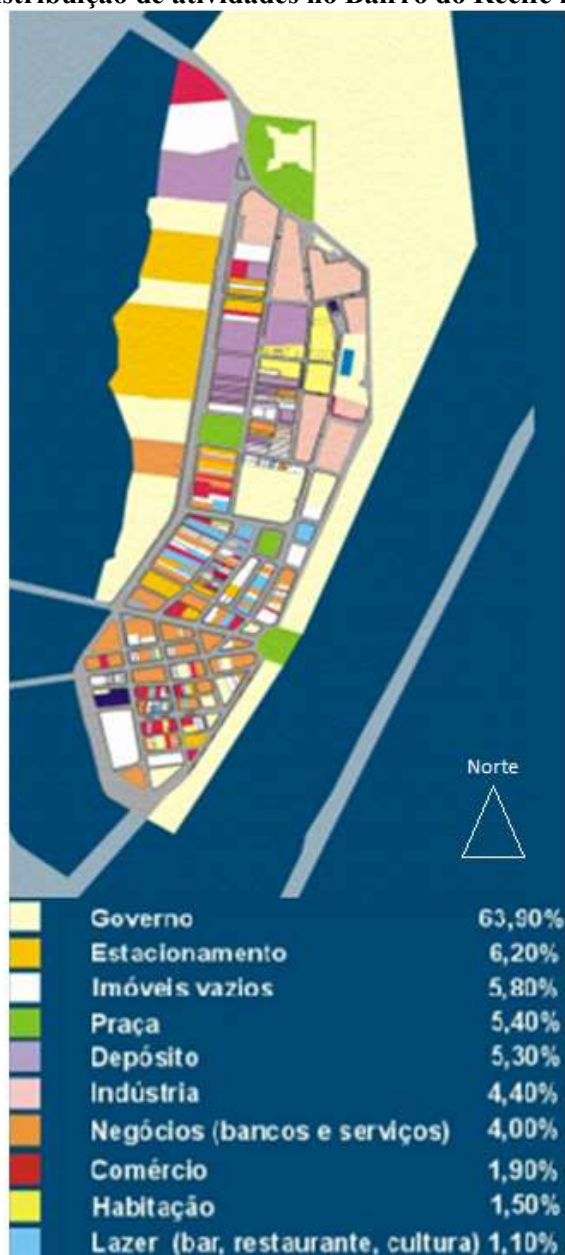
Fonte: Elaborado pelo IPHAN/PE e trabalhado na dissertação de mestrado de Susan Katherine da Silva (2015, p. 50) (adaptado)<sup>49</sup>.

### **3.2.4 Porto Digital (2000)**

Foi divulgado pelo NGPD, em 2000, um estudo sobre as atividades exercidas no Bairro do Recife (Figura 16), que manteve o posicionamento de que o setor de serviços (públicos) era dominante na área.

<sup>49</sup> Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17654>>. Acesso em 03 jul. 2018. Bairro do Recife - a poligonal em vermelho corresponde ao conjunto tombado à nível federal.

**Figura 16 - Distribuição de atividades no Bairro do Recife no ano de 2000**



Fonte: PORTO DIGITAL, 2001, *apud* CUNHA, 2004, p. 67 (adaptado).

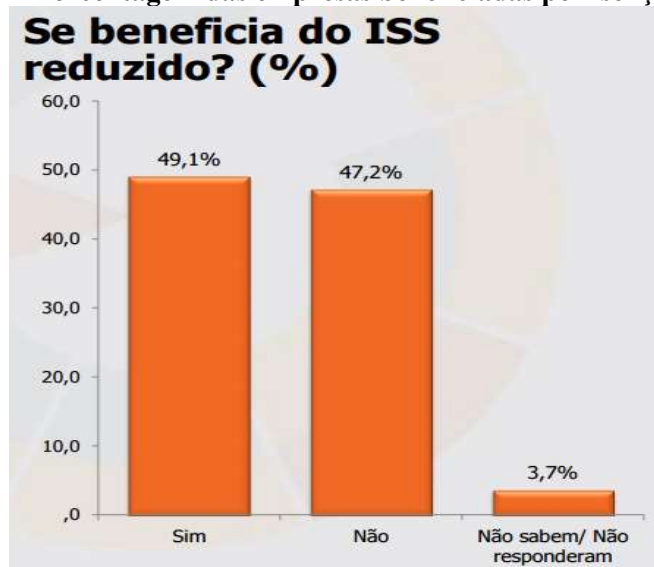
Na ilha houve investimento público (inicialmente, R\$33 milhões do Governo do Estado e da Empresa Brasileira de Inovação e Pesquisa, estes em 2002) voltado para modernizar a infraestrutura de tecnologia e comunicação, serviços urbanos, revitalização, requalificação e desenvolvimento do espaço urbano ao ponto que atraísse empresas e investidores brasileiros e estrangeiros, sem desatentar para a preservação da história e da cultura (Estatuto Social do NGPD, art. 4º). Em outras palavras, o componente imobiliário não foi deixado de lado e prova disso são os novos *benefícios fiscais* concedidos às empresas que reparassem os imóveis a serem ocupados.

O Porto Digital ainda conta com as mesmas isenções da Lei nº 16.290/1997 quanto aos imóveis situados no Bairro do Recife, posto que também possui finalidade renovatória. Mas como

diferencial, este projeto tem a redução do valor da alíquota do ISS, que cai de 5% (cinco por cento) para 2% - o que representa um corte de 60% do valor da alíquota - de acordo com o art. 8º da Lei municipal nº 17.244/2006 - no caso de exercício de atividades ligadas a tecnologia e comunicação<sup>50</sup>.

Segundo a publicação “Perfil 2011”, 194 empresas estavam instaladas e 15 estavam em incubação no Porto Digital), das quais quase 49%, das empresas detinham redução do ISS (Gráfico 01).

**Gráfico 01 - Porcentagem das empresas beneficiadas por isenção de ISS 2011**



Fonte: Porto Digital: perfil 2011. NGPD, 2012.

Além disso, conforme o Decreto Federal nº 4.213/2002, em razão da atuação de empreendimento em área prioritária para o desenvolvimento regional (antiga atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE), dentre eles as áreas de eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, componentes e autopeças da indústria de componentes (microeletrônica), é cabível o direito à redução do Imposto sobre a Renda (IR), inclusive de reinvestimento (art. 1º), das pessoas jurídicas e adicionais não-restituíveis incidentes sobre o lucro da exploração.

Em 2002 foi proposto o Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP)<sup>51</sup> entre a Prefeitura do Recife, o governo estadual e o Porto do Recife (propriedade da União) para troca de terrenos na área do Pilar com vistas à permanência

<sup>50</sup> Caso dos serviços de informática; centrais de chamadas; produção e pós-produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão; distribuição e exibição cinematográfica; gravação de som e edição de música; atividades fotográficas; design; e serviços de educação à distância.

<sup>51</sup> Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar. Informações da Prefeitura da Cidade do Recife. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/arquivo-PDF210912.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2018.

dos moradores através da construção de habitacionais (NERY; CASTILHO, 2008, p. 26). O Programa passou por alterações e ainda hoje está em implementação.

Com materiais colhidos entre 2001 e 2002 foi realizado o Inventário Nacional de Bens Imóveis e Sítios Urbanos - INBI-SU, iniciativa do IPHAN através do Programa Monumenta - financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) -, do Ministério da Cultura, em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Avançados de Conservação Integrada – CECI. A pesquisa identificou os imóveis tombados com vistas a promover ações de gestão do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Antigo Bairro do Recife (CAUPBR). Dentre os resultados, observa-se os seguintes dados da Tabela 01, que foram representados nos Gráficos 02 e 03:

**Tabela 01 - Análise de dados INBI-SU Recife 2001/2002** <sup>52</sup>

Usos	Unid.	%	Estado De Conservação	Quantidade	%
Residencial	8	2,78	Bom	38	18,10
Comercial	41	14,23	Satisfatório	38	18,10
Serviço	109	37,85	Com Problemas	69	32,86
Institucional	30	10,42	Outros	65	30,95
Culto	1	0,35	Não Classificados*	78*	-
Vagos	84	29,17	-	210	100,00%
Obras	15	5,20%			
Total	288	100%			

\* Não Foi Considerado no Total Levantado.

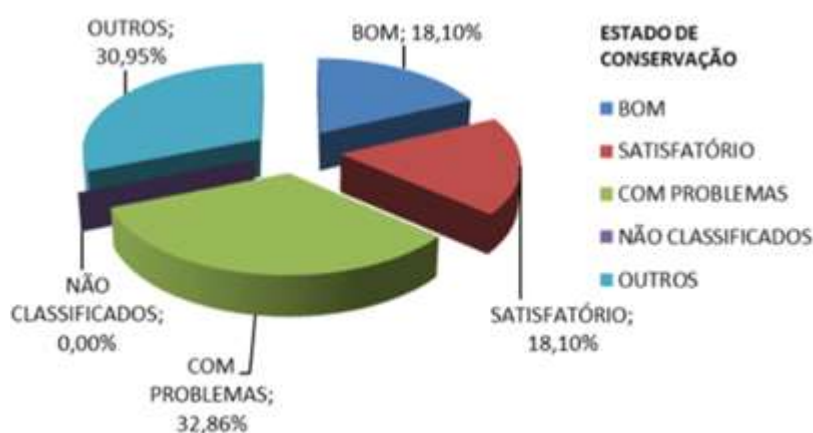
Fonte: INBI-SU 2001/2002 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 42.

Desta forma, verificou-se que das 288 unidades analisadas, 84 imóveis (29,17%) estavam vagos; 69 (32,14%) já apresentavam problemas no estado de conservação; as unidades habitacionais eram raras, apenas 08 (2,78%); e havia o predomínio de uso institucional com 181 (62,85%) imóveis.

<sup>52</sup> “As categorias de COMÉRCIO e SERVIÇOS possuem pontos em comum nos casos em que oferecem produtos de consumo. O procedimento adotado (...) considera que: na categoria COMÉRCIO, as mercadorias são compradas e não consumidas no local e, na categoria SERVIÇOS (bares, restaurantes, etc.) são consumidas no local, o que pressupõe equipamentos e uma infraestrutura que caracterizam um serviço. No caso dos SERVIÇOS e INSTITUIÇÃO, que também possuem pontos em comum, a distinção é a seguinte: no primeiro caso os serviços são oferecidos por particulares ou instituições privadas, e no segundo por uma gerência ligada ao município, estado ou união; RESIDÊNCIA - unifamiliar e multifamiliar (cortiços, prédios de apartamentos, repúblicas, etc.), casas paroquiais; COMÉRCIO - lojas, depósitos de bebidas, padarias, mercados, quitandas, açougues, etc.; SERVIÇOS - bares, restaurantes, hotéis, pousadas, pensões, postos de gasolina, oficinas, bancos, clubes, etc.; INSTITUIÇÃO - postos de saúde (INSS), prefeituras, universidades federais, escolas públicas, prisões, correios, etc.; CULTO - igrejas, capelas, conventos, templos, etc.; EM OBRAS - imóvel em obras; VAGO - imóvel vazio, abandonado, etc. (grifos nossos). (IPHAN, 2007, pp. 223-224). Inventário nacional de bens imóveis: sítios urbanos tombados INBI-SU : manual de preenchimento. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/528946>>. Acesso em 05 jul. 2018.

**Gráfico 02 - Usos no Bairro do Recife 2001/2002**

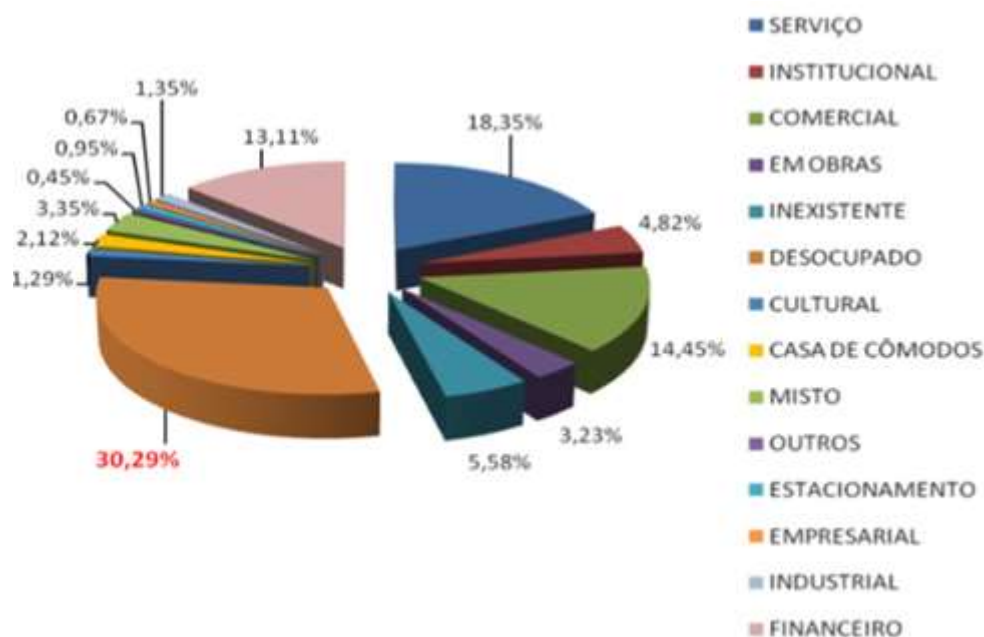
Fonte: INBI-SU 2001/2002 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 43.

**Gráfico 03 - Estado de conservação de imóveis no Bairro do Recife 2001/2002**

Fonte: INBI-SU 2001/2002 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 43.

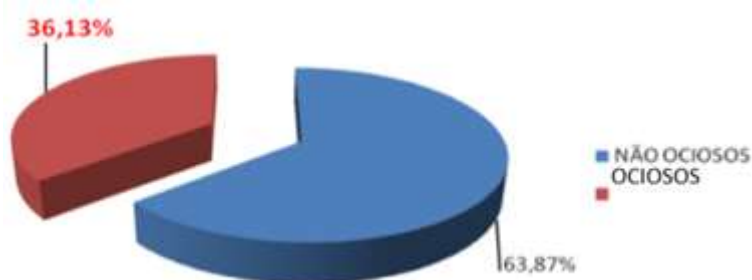
Para tentar dinamizar a lógica de usos e resgatar o uso habitacional, foi desenvolvido pela Prefeitura do Recife uma versão local do programa “Morar no Centro”<sup>53</sup>. Porém, este não se mostrou promissor no Bairro do Recife, restringindo-se a um imóvel de um projeto piloto no Bairro de São José, mas foi importante por identificar, dentro do total de 66.640m<sup>2</sup> de área de imóveis do polígono do CAUPABR, 24.083m<sup>2</sup> de área de imóveis ociosos (36,14%), além dos seguintes dados que também demonstravam altos índices de desocupação de imóveis (36,13%) e de utilização comercial/serviços (Gráfico 04 e 05):

<sup>53</sup> O Programa Morar no Centro desenvolveu-se através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal. O PAR “foi criado para ajudar municípios e estados a atenderem à necessidade de moradia da população que recebe até R\$ 1.800,00 e que vive em centros urbanos.” “O PAR é desenvolvido em duas fases distintas. A primeira delas é a de compra de terreno e contratação de uma empresa privada do ramo da construção, responsável por construir as unidades habitacionais. Depois de prontas, as unidades são arrendadas com opção de compra do imóvel ao final do período contratado.” Atualmente, “o PAR é promovido pelo Ministério das Cidades, tendo a Caixa como agente executor e o FAR - Fundo de Arrendamento Residencial - como financiador.” (CAIXA, s/d) PAR. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programa\\_des\\_urbano/programas\\_habitacao/par/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/index.asp)> . Acesso em 05 jul. 2018.

Gráfico 04 - Usos no Bairro do Recife 2002/2003<sup>54</sup>

Fonte: Projeto de Diversificação de usos e Ocupação de Imóveis Ociosos no Bairro do Recife - URB-Recife/DPE/PCR 2002/2003 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 47)

Gráfico 05 - Imóveis ociosos no Bairro do Recife 2002/2003



Fonte: Projeto de Diversificação de usos e Ocupação de Imóveis Ociosos no Bairro do Recife - URB-Recife/DPE/PCR 2002/2003 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 47)

Em 2003, foi iniciado o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda voltado para a requalificação urbanística e ambiental nas áreas compreendidas entre o Sítio Histórico de Olinda e a antiga Estação Rádio Pina (Boa Viagem/Recife) (incluindo a comunidade do Pilar), havendo acordos institucionais entre o governo estadual e empresa privada Parque Expo 98 S.A.; com a organização social do NGPD (2005), para “estudos de viabilidade, expansão imobiliária e atração de investidores”; e entre os governos federal, estadual e municipal (Prefeituras de Recife e de Olinda). Contudo, em 2007 e 2009, após as eleições para governo estadual e municipal, respectivamente, houve mudança na gestão pernambucana, a qual não deu continuidade ao projeto

<sup>54</sup> O material original de pesquisa não foi encontrado, o que dificulta o detalhamento conceitual das categorias elencadas. Desta forma, de uma maneira genérica, no que for cabível, parte-se dos mesmos conceitos apresentados pela pesquisa INBI-SU 2001/2002 do IPHAN.



integrado - mas houve a revisão do PRUISCOP com obras previstas para começarem em 2008, todavia até hoje não foram iniciadas ou finalizadas, exceto o restauro da Igreja do Pilar (2011).

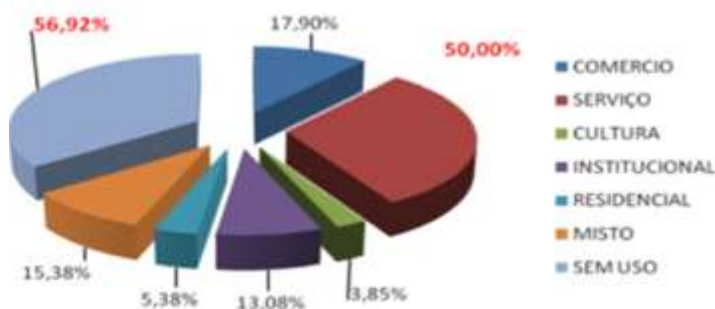
Como estudo de implantação do Complexo Recife-Olinda, a Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife) e a prefeitura realizaram pesquisa em todo o Bairro do Recife para identificar a desocupação e ociosidade<sup>55</sup> dos imóveis nos núcleos “Marco Zero” e “Alfândega” (Tabela 02). Os resultados estão representados graficamente a seguir (Gráfico 06-08).

**Tabela 02 - Estado de conservação e de ocupação de imóveis no Bairro do Recife 2008<sup>56</sup>**

Estado de conservação				
	Alfandega	%	Marco zero	%
Bom	55	52,38%	77	62,10%
Regular	22	20,95%	33	26,61%
Ruim	17	16,19%	12	9,68%
Ruínas	11	10,48%	2	1,61%
Total	105	100,00%	124	100,00%
Regular/ruim/ruínas	68		29,69%	
Estado de ocupação				
	Alfandega	%	Marco zero	%
Desocupado	21	20,00%	42	33,87%
Semiocupado	20	19,05%	4	3,23%
Em reforma	4	3,81%	3	2,42%
Ocupados	58	55,24%	70	56,45%
Estacionamento	2	1,90%	5	4,03%
Total	105	100,00%	124	100,00%
Ocupado/desocupado	94		41,05%	
	Alfandega	%	Marco zero	%
Comercio	11	10,48%	30	24,19%
Serviço	48	45,71%	17	13,71%
Cultura	3	2,86%	2	1,61%
Institucional	10	9,52%	7	5,65%
Residencial	1	0,95%	6	4,84%
Misto	20	19,05%	0	0,00%
Sem uso	12	11,43%	62	50,00%
Total	105	100,00%	124	100,00%

Fonte: Complexo Cultural Turístico Recife-Olinda 2008 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 49).

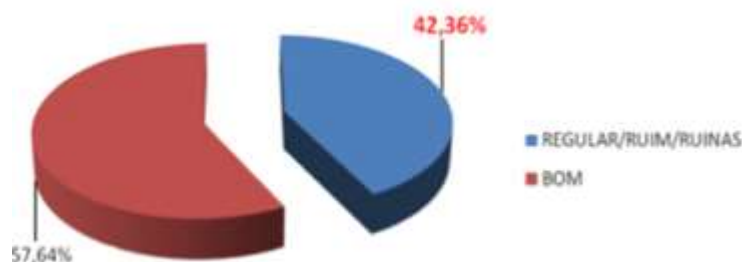
**Gráfico 06 - Imóveis ociosos no Bairro do Recife 2008**



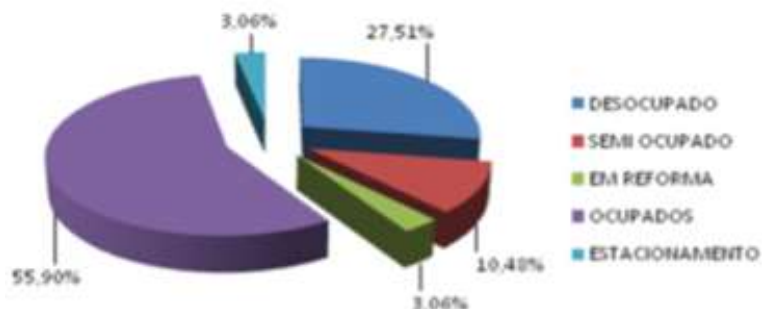
Fonte: Complexo Cultural Turístico Recife-Olinda 2008 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 49).

<sup>55</sup> Almeida (2011, p. 48) destaca que, quanto aos conceitos abordados na pesquisa do Complexo Recife-Olinda, áreas desocupadas são “aquelas que estão efetivamente sem uso, mas com possibilidade de uso”, enquanto as áreas ociosas “reúnem não só as desocupadas, como as denominadas inexistentes ou de outros usos precários.

<sup>56</sup> De igual modo, o material original de pesquisa não foi encontrado. Desta forma, de uma maneira genérica, no que for cabível, novamente parte-se dos conceitos já apresentados pela pesquisa INBI-SU 2001/2002 do IPHAN.

**Gráfico 07 - Usos no Bairro do Recife 2008**

Fonte: Complexo Cultural Turístico Recife-Olinda 2008 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 49).

**Gráfico 08 - Ocupação de imóveis no Bairro do Recife 2008**

Fonte: Complexo Cultural Turístico Recife-Olinda 2008 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 49).

Identificou-se, mais uma vez, padrões de ociosidade e usos comercial e institucional (setor público).

Na mesma década, mesmo sem o desenrolar pleno do projeto Recife-Olinda, o projeto Porto Digital foi fortalecido e recentemente expandido para o bairro de Santo Amaro (2011), além dos bairros da Boa Vista, São José e Santo Antônio (2015). Conforme atualização de Albuquerque e Lacerda (2017, p. 10), 127 empresas são beneficiadas pela redução de ISS, respaldada pela Lei municipal 17.244, de 2006.

### 3.2.5 Projeto Porto Novo (2006)

Em 2006 também houve o início das discussões do Projeto Porto Novo, que, segundo informações do site do Porto do Recife, trata-se da implantação de “grandes obras, nas quais o Porto do Recife, através do Governo de Pernambuco e da iniciativa privada, devolve à cidade espaços antes dedicados à operação portuária”, sendo um “grande projeto de requalificação e reurbanização de áreas nobres que vão dialogar e enriquecer as opções de lazer, cultura, comércio, arqueologia e turismo do Bairro do Recife” (PORTO DO RECIFE, s/d).



Para isso, antigos equipamentos portuários foram cedidos pelo poder público (mediante arrendamento), por 25 anos, ao Consórcio Porto Novo Recife (Grupo Excelsior, GL Empreendimentos, Hima Participações S.A. e Maxxima Empreendimentos Imobiliários). Tais equipamentos já foram ou estão sendo reformados, desde 2012, para dar espaço para novos ambientes e novas funções, como a comercial, empresarial, hoteleira e entretenimento, dentre os quais alguns já estão em funcionamento (museu Cais do Sertão, centro de artesanato, bares do píer e terminal marítimo de passageiros).

Quanto aos aspectos fiscais, em razão da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição Federal, os entes federativos não podem cobrar tributos entre si. Assim, o patrimônio imobiliário da União, incluindo os que foram concedidos ao Projeto Porto Novo por força da portaria nº 1030 de 20 de dezembro de 1993, do Ministério dos Transportes e do Decreto-lei nº 9.760 de 05 de setembro de 1946, gozam de imunidade na cobrança municipal do IPTU.

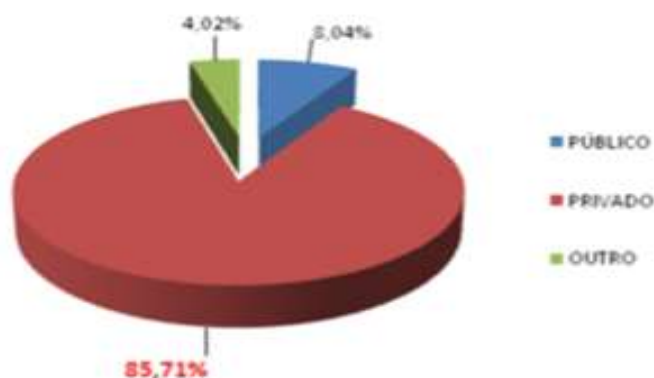
Em 2010, o Projeto de Requalificação de Áreas Centrais para gestão do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Antigo Bairro do Recife, elaborado com dados de 2009 e 2010 pelo IPHAN, identificou ociosidade de imóveis no polígono de tombamento (Tabela 03, Gráfico 09-11):

**Tabela 03 - Usos, estado de conservação e de ocupação de imóveis no Polígono de Tombamento Federal no Bairro do Recife 2009/2010**

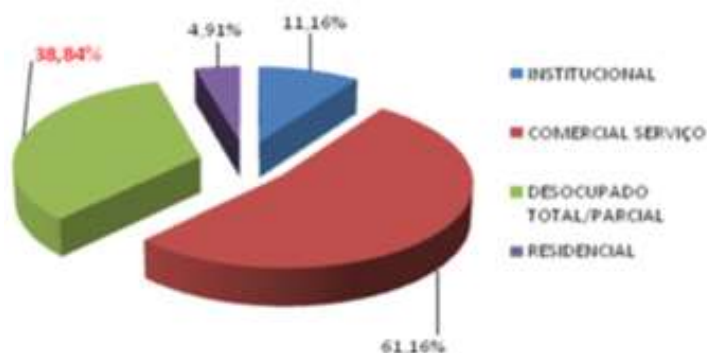
Classificação	Nº Imóveis	Domínio			Uso				Estado de Conservação	
		Público	Privado	Outro	Institucional	Comercial serviço	Desocupado total/parcial	Residencial	Precário/ ruína	Ótimo/ bom
Polígono 01	38	2	31	2	5	20	87	0	7	28
Polígono 02	51	5	42	4	9	32		0	14	37
Polígono 03	50	6	42	0	6	19		3	10	38
Polígono 04	85	5	77	3	5	66		8	31	54
Total	224	18	192	9	25	137	87	11	62	157
Totais (%)	8,04	85,71	4,02	11,16	61,16	38,84	4,91	27,68	70,09	

Fonte: Projeto de Requalificação de Áreas Centrais 2009/2010 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 53.

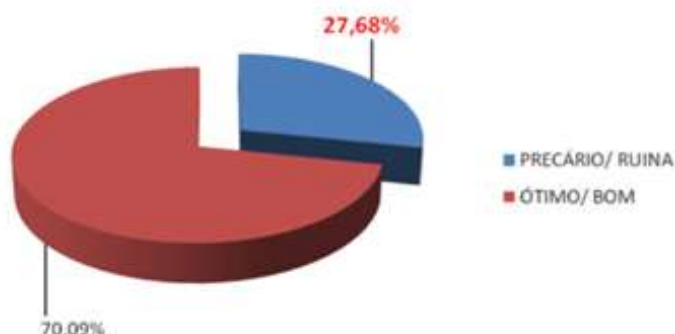
**Gráfico 09 - Domínio de imóveis no Bairro do Recife 2009**



Fonte: Projeto de Requalificação de Áreas Centrais 2009/2010 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 53.

**Gráfico 10 - Usos no Bairro do Recife 2009**

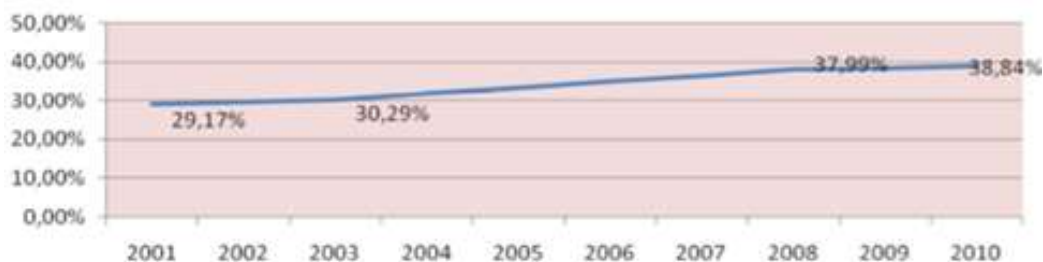
Fonte: Projeto de Requalificação de Áreas Centrais 2009/2010 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 53.

**Gráfico 11 - Estado de conservação de imóveis no Bairro do Recife 2009**

Fonte: Projeto de Requalificação de Áreas Centrais 2009/2010 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 53.

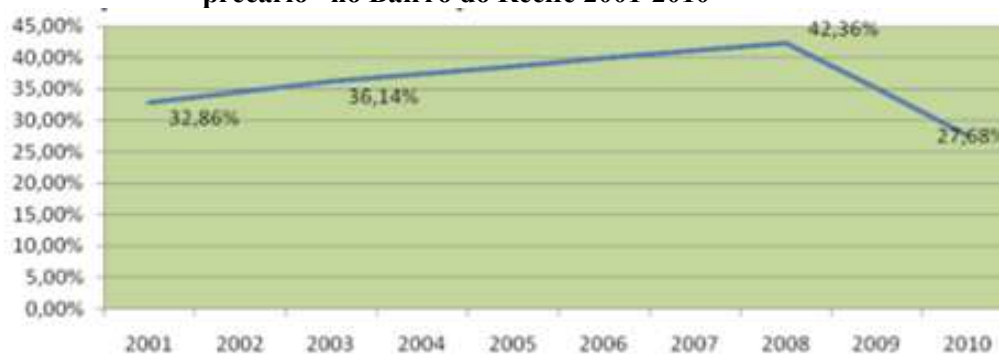
No estudo, confirmou-se que dentro da área tombada há maior presença de imóveis privados (85,71%), com tendência para o uso comercial e/ou serviços (61,16%) e baixo índice de uso habitacional (4,91%).

Com base nos trabalhos apresentados e no Parecer Técnico sobre Imóveis em Risco Localizados no Bairro do Recife realizado pela URB-Recife em 2003 e na Avaliação de Riscos em Edificações e Elementos Artísticos Integrantes do Patrimônio Cultural realizada em 2009 pelo IPHAN-PE, Frederico Almeida (2011, p. 55) sintetizou uma linha do tempo de índices de desocupação (Gráfico 12) e estado de conservação (Gráfico 13) dos imóveis do Bairro do Recife:

**Gráfico 12 - Porcentagem de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2001-2010**

Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 55.

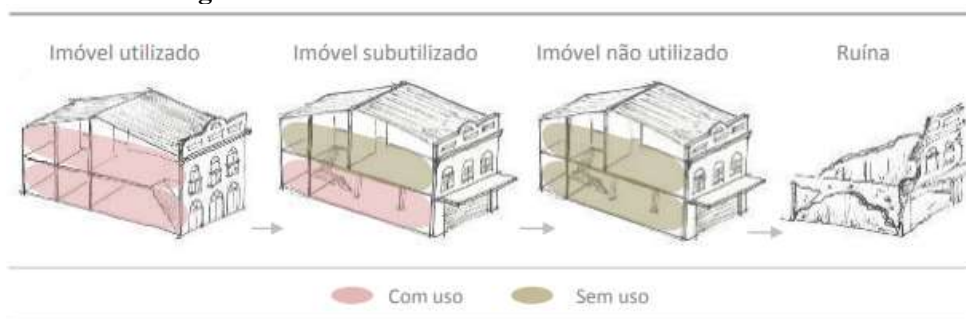
**Gráfico 13 - Porcentagem de imóveis com estado de conservação “em arruinamento” ou “precário” no Bairro do Recife 2001-2010<sup>57</sup>**



Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 55.

A partir dos gráficos acima é possível perceber que, apesar do aumento da ociosidade, diminuiu a quantidade de imóveis em estado precário ou em arruinamento, o que pode ter se dado em razão do tempo necessário para reforma e instalação de uma empresa em um imóvel. O autor não identificou o conceito de estado precário ou em arruinamento, porém, a partir da dissertação de Juliana Clemente (2012), pode-se entender o “estado precário” seria etapa anterior ao estado de ruína durante o processo de esvaziamento de um imóvel (Figura 17), independente de uso total, parcial ou não-uso e com baixos índices de riscos<sup>58</sup>; enquanto “em arruinamento” seria uma característica dinâmica após o estado precário, com riscos mais elevados.

**Figura 17 - Processo de esvaziamento de um imóvel**



Fonte: CLEMENTE, 2012, p. 41.

Por fim, quanto ao Cadastro Imobiliário do Bairro do Recife de 2010, Almeida (2011, p. 57) identificou (Tabela 04) a utilização de usos comercial e de serviços (49,81%) (Gráfico 14) e altos índices de inadimplência (débitos de IPTU), desocupação de imóveis (33,08%) (Gráfico 15):

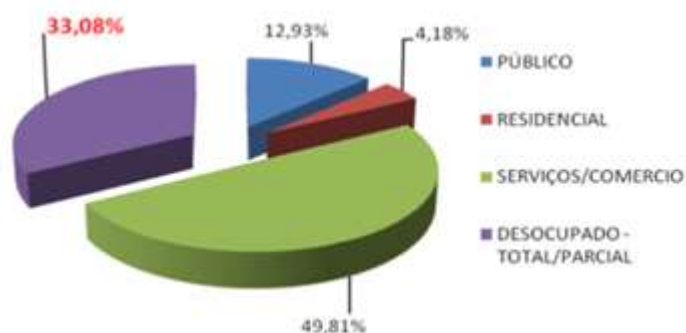
<sup>57</sup> O pico identificado no ano de 2008 teve como causa apresentada, segundo Frederico Almeida (2011, p. 55), a diferença de metodologia na pesquisa do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda de 2008, que levou em consideração a área utilizáveis dos imóveis e não as unidades imobiliárias.

<sup>58</sup> Risco - “relação entre a possibilidade de ocorrência de um dado processo ou fenômeno, e a magnitude de danos ou consequências sociais e/ou econômicas sobre um dado elemento, grupo ou comunidade. Quanto maior a vulnerabilidade, maior o risco”: Muito Alto - R4; Alto - R3; Médio - R2; Baixo - R1; ou sem risco - SR (MINISTÉRIO DA CIDADES, 2007, p. 23). Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios. Disponível em: < <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/170/titulo/mapeamento-de-riscos-em-encostas-e-margens-de-rios-->>. Acesso em 06 jul. 2018 (adaptado).

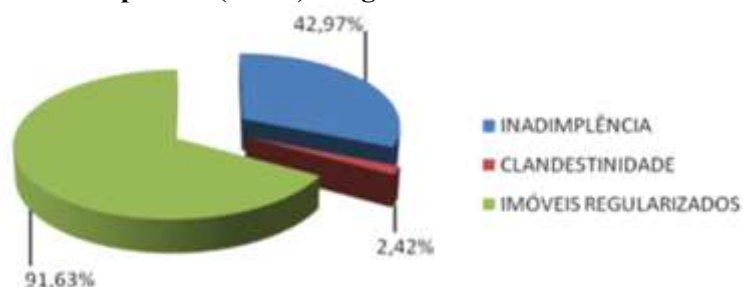
**Tabela 04 - Usos, ocupação, inadimplência, regularidade de imóveis no Bairro do Recife 2010<sup>59</sup>**

		Quant.	%
Usos	Público	34	12,93%
	Residencial	11	4,18%
	Serviços/Comercio	131	49,81%
	Desocupado - Total/Parcial	87	33,08%
Inadimplência <sup>12</sup>		113	42,97%
Clandestinidade <sup>13</sup>		22	2,42%
Imóveis Regularizados <sup>14</sup>		241	91,63%

Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 57.

**Gráfico 14 - Usos no Bairro do Recife 2010**

Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 58.

**Gráfico 15 - Adimplência (IPTU) e regularidade de imóveis no Bairro do Recife 2010**

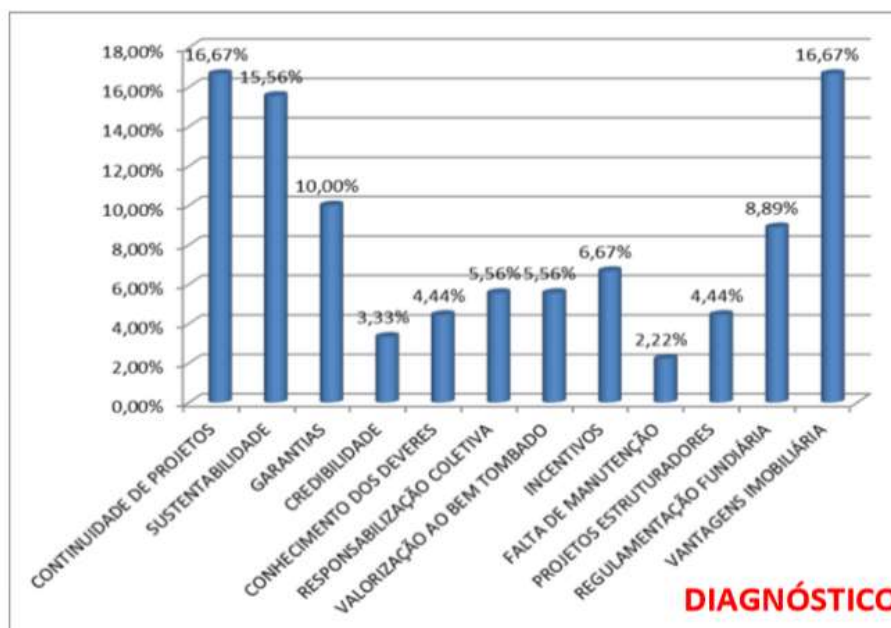
Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 58.

Também em 2010, dados censitários revelam a existência de 660 endereços no Bairro do Recife, sendo 218 residenciais e 442 de natureza comercial (IBGE, 2010). Assim, pode-se afirmar que os investimentos públicos (e políticas fiscais) não tiveram o efeito esperado (ALMEIDA, 2011, p. 56) quanto à dinamização de usos e melhor conservação dos imóveis.

As razões deste fenômeno foram identificadas (Gráfico 16) pelo mesmo autor (*ibid.* p. 68) ao entrevistar 25 profissionais da arquitetura e urbanismo que tiveram, direta ou indiretamente participação no processo de revitalização do Bairro do Recife:

<sup>59</sup> Inadimplência - referente à existência de débitos de IPTU; Clandestinidade - imóveis sem registro na prefeitura; Imóveis regularizados - imóveis com situação regular na prefeitura e no cartório de registro imobiliário (ALMEIDA, 2011, p. 57).

**Gráfico 16 - Diagnóstico de principais motivadores da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (profissionais da arquitetura e urbanismo) 2010/2011**

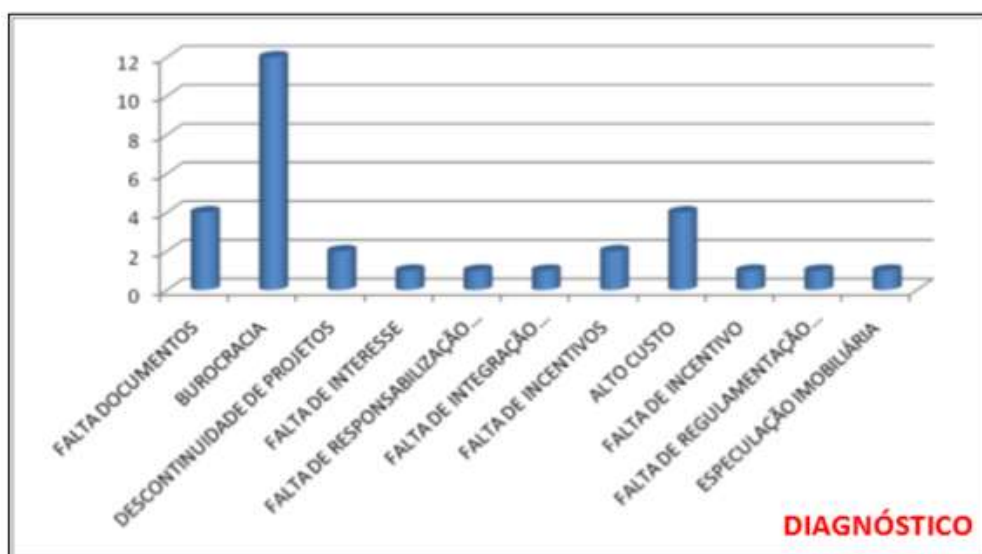


Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 68.

Dentre os resultados, merece destaque a resposta das “vantagens imobiliárias”, na entrevista de 15 pessoas; e a “falta de continuidade administrativa e metodológica dos projetos implantados”<sup>60</sup>, identificada por 14 entrevistados.

Ao entrevistar 08 profissionais da gestão (agentes cartoriais, integrantes da prefeitura, integrantes do IPHAN e bancários), Almeida (*ibid.*, p. 71) identificou (Gráfico 17) a burocracia, a falta de documentação e o alto custo como principais entraves à consolidação da revitalização.

**Gráfico 17- Diagnóstico de principais motivadores da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (profissionais de gestão) 2010/2011**

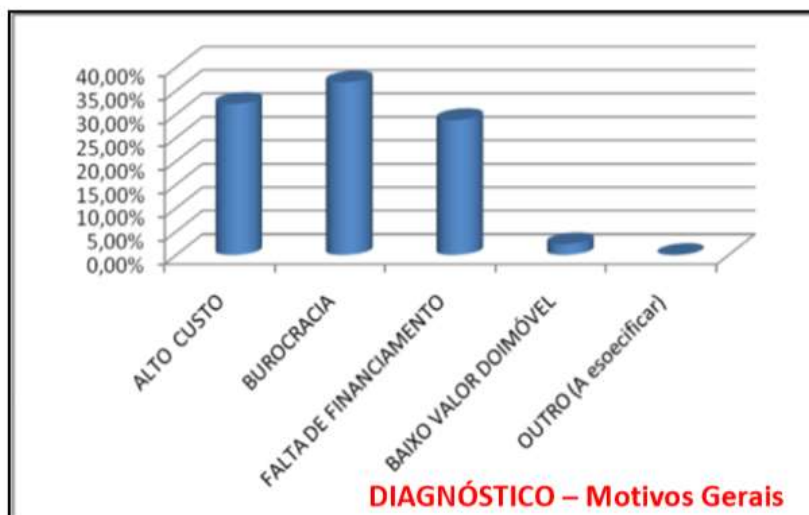


Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 71.

<sup>60</sup> Os conceitos dos itens apresentados pelo autor (neste gráfico e nos seguintes) não foram apresentados na pesquisa.

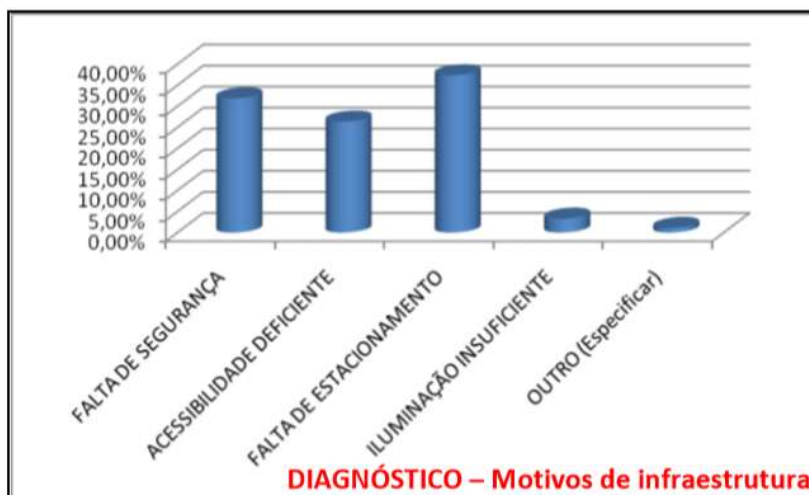
Ao entrevistar 86 proprietários de imóveis no Bairro do Recife, foram identificadas (Gráfico 18 e 19) como principais razões para não investimento nos imóveis o alto custo das reformas, a burocracia e a falta de financiamento como motivos gerais, e a falta de segurança, acessibilidade deficiente e falta de estacionamento como motivos de infraestrutura:

**Gráfico 18 - Diagnóstico de principais motivadores gerais da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (proprietários) 2010/2011**



Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 74.

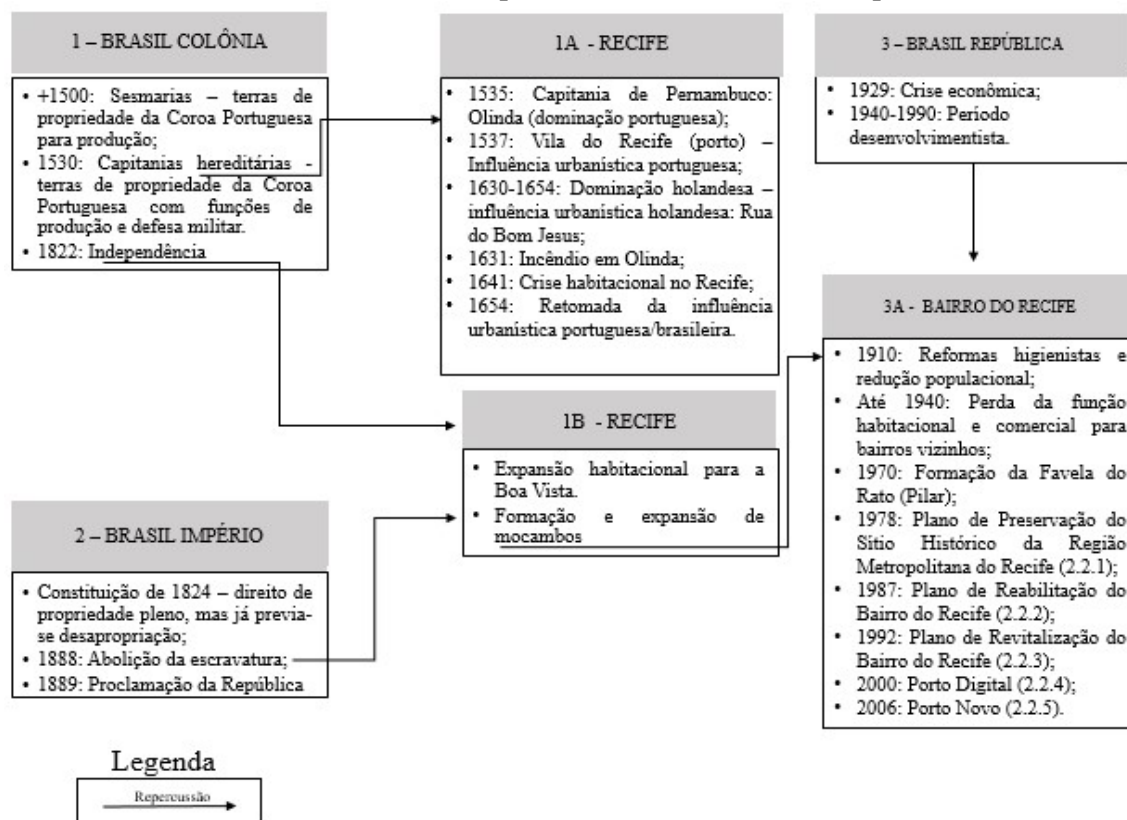
**Gráfico 19 - Diagnóstico de principais motivadores de infraestrutura da falta de dinamização de usos e melhor conservação de imóveis no Bairro do Recife (proprietários) 2010/2011**



Fonte: ALMEIDA, 2011, p. 75.

Ante ao apresentado neste Capítulo até o presente subtópico - sem deixar de levar em consideração importantes históricos apresentados no Capítulo 04 -, o Quadro 04 demonstra o desencadeamento (ilustrado por setas) de eventos históricos e políticos de importância nacional no contexto local, incluindo os planos urbanísticos e projetos de destaque fiscal (Quadro 05):



**Quadro 04 - Principais eventos levantados no Capítulo 03**

Fonte: Autor, 2018.

Sobre a elaboração do Quadro 05, é importante ressaltar que, apesar da intensa busca virtual e em órgãos responsáveis pelo planejamento e implementação da política de desenvolvimento urbano do Recife (Instituto Pelópidas, URB-Recife, Secretaria de Planejamento Urbano, Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural, contato por e-mail com pessoas envolvidas na elaboração do plano), os únicos dados encontrados relacionados ao Plano de Reabilitação do Bairro do Recife de 1987 foram os seguintes: (i) o projeto Cores da Cidade previu a redução de impostos municipais; (ii) dentre os efeitos, houve a pintura das fachadas de imóveis.

De toda forma, conforme apresentado, nota-se que a atuação estatal no planejamento urbano recifense é uma política extrafiscal de aplicação de benefícios fiscais, como isenção de impostos e taxas, não havendo penalidade tributária que não seja a retirada dos benefícios concedidos. Ou seja, com base no que foi apresentado, pode-se afirmar que a política extrafiscal presente no Bairro do Recife é apenas de caráter positivo, de bonificação, já que as penalidades encontradas (multas) decorrem da sanção de ato ilícito e não são consideradas tributos.

**Quadro 05 - Principais dados dos planos urbanísticos e projetos de destaque fiscal do Bairro do Recife**

<b>PLANO OU PROJETO</b>  <b>ITEM</b>	<b>PLANO DE PRESERVAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE 1978</b>	<b>PLANO DE REVITALIZAÇÃO DO BAIRRO DO RECIFE (PRBR) 1992</b>	<b>PROJETO PORTO DIGITAL (ATUALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO PRBR) 2000</b>	<b>PROJETO PORTO NOVO 2006</b>
<b>FUNDAMENTO LEGAL</b>	Lei municipal nº 13.957/1979 Institui normas gerais de proteção a sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, cujas expressões arquitetônicas ou históricas tenham real significado para o patrimônio cultural da cidade do Recife; Disciplina a preservação desses bens, autoriza o prefeito a declarar zonas especiais de interesse dessa preservação cultural e, dá outras providências.	Lei municipal nº 16.290/1997 Aprova o plano específico de revitalização do sítio histórico do Bairro do Recife, estabelece condições especiais de uso e ocupação do solo, cria mecanismos de planejamento e gestão, e dá outras providências.	Lei municipal nº 17.244/2006 Institui o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais condicionados.	Edital de Concorrência Pública 007/2011 Porto do Recife/S.A. (Governo do Estado de Pernambuco).
<b>BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO</b>	Ao particular que promover a conservação, reparação ou restauração do imóvel de sua propriedade.	Ao contribuinte com regularidade fiscal municipal que realizar a recuperação ou conservação dos imóveis, bem como na instalação ou manutenção de atividades produtivas voltadas à cultura, ao lazer e ao fluxo turístico decorrente dessas atividades.	Aos estabelecimentos situados no âmbito de Revitalização do Sítio Histórico do Bairro do Recife; no quadrilátero do Bairro de Santo Amaro; e na Avenida Guararapes e adjacências, que exerçam determinadas atividades.	Imunidade estabelecida no art. 150, VI, c, da Constituição Federal: vedação de cobrança recíproca de tributos entre União, Estados e Municípios. <sup>61</sup>
<b>TRIBUTOS RELACIONADOS</b>	I - IPTU (art. 15); II - Taxa de concessão de licença para execução de obras (art. 15); III - Taxa de instalação e funcionamento (art. 15).	I - IPTU (art. 28); II - ISS (art. 32); III - ITBI (art. 33); IV - Taxas de Licença de Localização e Funcionamento (art. 33).	I - ISS (Lei municipal nº 17.244/2006, art. 8º); II - IPTU (Lei municipal nº 16.290/1997, idem ao Plano de Revitalização); III - IR (Decreto Federal nº 4.213/2002, art. 1º)	IPTU .
<b>PENALIDADE TRIBUTÁRIA</b>	Não há OBS: Há multa, que não é tributo.	Extinção dos benefícios concedidos, além da obrigação do recolhimento dos valores incentivados, com os acréscimos e cominações legais cabíveis no caso de descumprimento da Lei.	Cancelamento da concessão de benefícios, sem prejuízo das penalidades legais e da cobrança da diferença entre o valor devido e o pago a menor em face da aplicação indevida	Não há.
<b>EFEITOS</b>	Conservação, reparação e restauração de imóveis e instalação de atividades compatíveis com o plano.	Conservação, reparação e restauração de imóveis e instalação de atividades compatíveis com o plano.	Conservação, reparação e restauração de imóveis e instalação de atividades compatíveis com o plano; 270 empresas e instituições que atuam na área de TIC e Economia Criativa, dentre as quais 127 possuem benefício de redução do ISS; Infraestrutura de tecnologia e comunicação: 10Km de fibra ótica e 26Km de dutos	Armazéns portuários reformados e novas obras abrigam o Centro de Artesanato de Pernambuco, o museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga, o Terminal Marítimo de Passageiros, escritórios, restaurantes, bares, lojas de entretenimento e pontos comerciais; Reurbanização no entorno desses equipamentos.

Fonte: Autor, 2018.

<sup>61</sup> Razão complementar da não investigação de imóveis públicos nesta pesquisa.



### 3.3 A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DIFERENCIADA E A MAIS VALIA SOCIAL

Como visto, o Bairro do Recife passou, principalmente a partir de 1979, por diversos planos e projetos urbanísticos. Consequentemente, fomentou-se a expectativa e a disputa entre atividades ou pessoas por uma localização diferenciada pelo valor histórico-cultural, condições de bem-estar e acesso à infraestrutura urbana básica, turística e de empreendimentos na área tecnológica. São condições especiais que diferenciam o sítio histórico de outros bairros da cidade.

Estas diferenciações são representadas mercadologicamente, segundo Lacerda e Fernandes (2015, p. 02) (i) na expressão da renda fundiária através do preço de mercado das edificações, posto que quase a totalidade dos bens imobiliários dos centros históricos é vendido com o suporte (terreno); (ii) como os bens foram produzidos em épocas diferentes, em tal mercado das edificações os proprietários concorrem entre si de forma que o preço de concorrência varie de acordo com o poder aquisitivo da demanda e seja deslocado em relação ao preço de produção original, surgindo o que Topalov (1984) denomina de renda imobiliária, expressão da mais valia social<sup>62</sup>; (iii) a renda imobiliária (ao lado da renda fundiária) depende das políticas de intervenção, como o provimento de infraestrutura e *incentivos fiscais e financeiros*<sup>63</sup>, posto que o coeficiente de aproveitamento de imóveis em centros históricos é limitado e independe do volume de capital susceptível aplicação no terreno, como ocorre nas áreas fora do centro histórico.

E mesmo o sítio histórico do Recife apresentando as duas faces do mercado imobiliário, formal e informal, em ambos os casos, pressupõe-se a presença do que se denomina de “concorrência de monopólio” na tomada de decisões das relações imobiliárias (compra e venda ou locação). É um termo que une a concorrência perfeita (vários vendedores e vários consumidores) ao monopólio de localização (diferenciação espacial, peculiaridades dos locais) (LACERDA, 2013, p. 45-46). Este fenômeno torna o produto de cada vendedor ou locador diferenciado e particular (LEFTWICH, 1979a, p. 279 *apud* LACERDA, 2012, p. 46) e, consequentemente, o

---

<sup>62</sup> A renda imobiliária é entendida como um tipo particular da categoria geral da renda de monopólio, a qual depende das condições de circulação do bem imobiliário, que por sua vez, depende da sua localização (monopólio locacional). Tais condições permitem que o preço de mercado não mantenham relação com o preço ou custo de produção (TOPALOV, 1984 *apud* LACERDA; FERNANDES, 2015, p. 332). Ou seja, os lucros imobiliários são obtidos sem os esforços/investimentos diretos do proprietário, mas sim através de outros setores (como investimentos públicos e em razão do mercado), gerando o deslocamento de preços de produção e de concorrência e a mais valia social.

<sup>63</sup> É justamente na terceira condição supracitada em que se encaixam os Planos de Preservação (1979), Reabilitação (1987), Revitalização (1992) e Requalificação (2000) do Bairro do Recife e os correlatos investimentos públicos e incentivos fiscais direcionados, como isenção total ou parcial do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Taxas de Licença de Localização e Funcionamento.

consumidor é induzido à escolha de um deles, “o que confere à oferta a capacidade de exercer certo controle sobre os preços” (LACERDA, 2018, p. 127).

Quando o objeto de análise é o sítio histórico, a situação fica mais especial ainda, variável quanto ao “tipo (sobrado, casa, apartamento, sala, loja, garagem), tamanho, material de construção, estado de conservação e localização dos imóveis” (*ibid.*, p. 115).

Assim, a situação de não formação de monopólio e consequente gravitação do preço do imóvel em torno do preço de produção do imóvel não ocorre no Bairro do Recife porque existe uma limitação do potencial construtivo (tanto no mercado formal quanto no informal) e a presença de legislação de preservação que impedem que um imóvel seja demolido e tenha preço variante de acordo com a capacidade de investimento de capital do comprador (LACERDA, 2012, p. 47).

Contudo, a valorização é diferente nos dois mercados porque existe o fator da intervenção estatal efetiva em apenas um deles, o mercado formal, que possui atua direta de instituições formais (como o Núcleo Gestor do Porto Digital) imobiliárias e financeiras, presença da corretagem, escritórios de arquitetura etc., ou indireta, por meio de políticas macroeconômicas (determinantes da remuneração do trabalho, das taxas de juros e da oferta de crédito), de legislações urbanísticas restritivas do direito de intervenção e adaptação, de políticas públicas de dotação e/ou renovação de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, cessão de terrenos e edifícios, ou ainda por meio de incentivos financeiros e renúncias fiscais direcionadas (LACERDA, 2018, p. 116), como já apresentado nos planos urbanísticos e no Porto Digital, o que “tem se configurado como uma tática de validação social da produção monopolista do espaço” (LIPIETZ, 1974, *apud* LACERDA; FERNANDES, 2015, pp. 2-13), tática esta que, “em suas linhas essenciais, significa a validação social da apropriação privada de uma mais valia social”.

Já no caso do mercado informal, como a comunidade do Pilar, institutos regulares são inexistentes porque a construção e a ocupação são ilegais; a baixa renda não permite a formalização da relação imobiliária ou a realização de empréstimo em instituições financiadoras formais; e o Estado basicamente atua em legislações “que, no máximo, demarcam as áreas pobres como de interesse social, sem definição de parâmetros de uso e ocupação do solo urbano”; e na promoção de intervenções urbanísticas que atuam na diferenciação socioespacial no interior de cada área pobre (LACERDA, 2012, p. 49).

É o que se observa nos efeitos do PRBR, que gerou a atração de investimentos privados que recuperaram, por exemplo, entre 1993 e 1996, pelo menos 16.646 m<sup>2</sup>, isto é, 48% do total da área construída do Polo do Bom Jesus (ZANCHETI, LACERDA, 1999, p. 16), o que repercutiu na valorização do valor de locação de 64%, passando da média mensal, em 1993, de R\$ 4,20/m<sup>2</sup>

para R\$ 6,90/m<sup>2</sup>, em 1996; e no aumento de 68% no preço de venda do metro quadrado dos imóveis deste polo; enquanto houve desvalorização dos outros polos: no caso do Alfândega (-13%), existe a influência do mercado externo ao Bairro do Recife, enquanto o do Pilar (-5%) sofreu menor desvalorização por não ter grande pressão de demanda e de áreas concorrentes (*ibid.*, p. 18).

Outro dado relevante comprova o fenômeno da valorização imobiliária diferenciada do Bairro do Recife em relação aos outros bairros é apresentado por Lacerda e Fernandes (2015, p. 345). Trata-se da evolução dos preços médios anuais do metro quadrado de unidades habitacionais antigas no Centro Histórico do Recife (CHR), entre 2008 e 2013 (Tabela 05), revelando que, no Bairro do Recife, o valor de quase 132% foi bem acima da média de aproximadamente 41%, mais que o dobro do que ocorreu na Boa Vista e maior que a média nacional de quase 122% e da cidade do Recife (2010-2013) de aproximadamente 85%, mesmo com a influência externa de crise econômica pós-2008.

**Tabela 05 - Evolução dos Preços Médios Anuais do Metro Quadrado no CHR (2008-2013)**

Uso do imóvel	Ano	Preços/m <sup>2</sup> em real <sup>(2)</sup>				Média
		Boa Vista <sup>(3)</sup>	Recife	Santo Antônio	São José <sup>(3)</sup>	2008/2013
Comercial	2008	1.077,31	1.041,44	795,15	1.359,37	1.138,86
	2009	1.293,20	1.747,37	927,16	2.416,77	1.687,64
	2010	1.329,57	1.965,09	1.041,69	1.488,25	1.528,12
	2011	1.327,40	1.506,60	1.215,62	2.191,73	1.588,28
	2012	2.027,25	1.770,53	1.503,05	2.081,83	1.976,72
	2013	1.711,67	2.413,79	1.137,50	1.921,19	1.939,58
Val. (%)	2013/2008	58,88	131,77	43,05	41,33	41,33

Fonte: LARCERDA; FERNANDES *apud* LACERDA; ANJOS (2015) (adaptado).

A pesquisa foi importante por ratificar a inexpressão do mercado habitacional do Bairro do Recife, fato reafirmado em outra pesquisa sobre centro histórico (Tabela 06), segundo a qual a diminuição do quadro habitacional repercute na substituição de domicílios por estabelecimentos comerciais ou o esvaziamento, total ou parcial, de imóveis que outrora abrigaram residências (BERNARDINO; LACERDA, 2015, p. 67), o que já havia sido identificado na pesquisa anterior quando ao Polo do Bom Jesus, em 1996 (Tabela 07):

**Tabela 06 - Polo do Bom Jesus - área utilizada segundo usos por andar (m<sup>2</sup>) - 1996**

Usos	1º and.	2º and.	3º and.	4º and.	5º ou mais andares.	Total	%
Comercial	7.211	5.150	3.580	1.217	573	17.732	51,5%
Institucional	2.387	2.387	1.601	227	150	6.751	19,6%
Misto	903	892	853	853	306	3.806	11,1%
Sem uso	1.483	1.483	1.355	1.128	670	6.120	17,8%
Total	11.984	9.911	7.390	3.425	1.699	34.409	100%
%	34,8%	28,8%	21,5%	10,0%	4,9%	100%	

Fonte: ZANCHETI; LACERDA, 1999, p. 16 (adaptado).

**Tabela 07 - Evolução populacional e de número de domicílios no CHR (1991-2010)**

Período		Localidade					
		Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	RECIFE (município)	
1991	Residentes	565	424	2.058	10.789	1.298.229	
	Domicílios	269	229	656	4.060	311.365	
	Densidade Domiciliar	2,10	1,85	3,14	2,66	4,17	
2010	Residentes	602	285	1.987	9.427	1.537.704	
	Domicílios	203	180	723	4.005	477.166	
	Densidade Domiciliar	2,97	1,58	2,75	2,35	3,22	
Variação 1991-2010	Residentes	Absoluto	37	-139	-71	-1.362	239.475
		Percentual	6,55%	-32,78%	-3,45%	-12,62%	18,45%
	Domicílios	Absoluto	-66	-49	67	-55	165.801
		Percentual	-24,54%	-21,40%	10,21%	-1,35%	53,25%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 1991 e 2010 *apud* BERNARDINO; LACERDA, 2015, p. 67 (adaptado).

É neste ambiente que as 270 empresas (NGPD, 2012) na área de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) e Economia Criativa do Porto Digital<sup>64</sup> competem com as dificuldades e riscos econômicos e empresariais, bem como com mercado imobiliário rentista, o que pode afastar novas “embarcações” do porto tecnológico (*ibid.*, p. 350).

<sup>64</sup> Com faturamento anual de cerca de R\$ 1.3 bilhões, responsáveis pelo restauro de, no mínimo, 24.782 m<sup>2</sup> (NGPD, 2012), e com infraestrutura moderna, com mais de 10Km de fibra ótica e 26Km de dutos.

### 3.4 PESQUISA DE OCIOSIDADE DOS IMÓVEIS DO BAIRRO DO RECIFE 2017/2018

Apresenta-se, neste item, a parte empírica do eixo 02, que foca o cenário imobiliário do Bairro do Recife. Inicialmente, descreve-se o percurso metodológico para obtenção dos dados e, posteriormente, segue o tratamento de dados através de cartogramas, fotos e quadros.

#### 3.4.1 Metodologia

Para pesquisar empiricamente a ociosidade dos imóveis no Bairro do Recife tomou-se como base parte da pesquisa da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável/ Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), que realizou levantamento sobre a situação de uso dos imóveis do Bairro do Recife no ano de 2017, considerando-se ociosos os imóveis abandonados (explicitamente sem condições uso - comprometimento da estrutura e/ou fachada), fechados (sem qualquer uso, mas, aparentemente, com condições de uso), ocupados irregularmente (em uso, mas sem autorização do proprietário ou da prefeitura).

O número total de imóveis investigados não foi revelado, entretanto, a partir de dados censitários já apresentados, presume-se que o valor não pode ser superior aos 660 endereços levantados pelo último censo<sup>65</sup>. De qualquer forma, de todos os imóveis pesquisados, quando a PCR acrescentou a variável “05 anos ou mais de débitos de IPTU”, foram identificados 30 imóveis ociosos no Bairro do Recife (2017). Destes 30 imóveis houve o aprofundamento da pesquisa da PCR, que detalhou as seguintes informações (Quadro 06).

Ressalta-se que a variável de “05 anos ou mais de débitos de IPTU”, escolhida pela prefeitura, foi extremamente útil e aproveitada nesta pesquisa porque é o mesmo período legal necessário de aumento de alíquota do IPTU Progressivo no Tempo antes da Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública, bem como a quantidade de anos de débitos necessários para presunção da vacância a fim da aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado.

---

<sup>65</sup> Em publicação do IPHAN (2009, p. 107), afirma-se a existência de 815 imóveis no Bairro do Recife.

**Quadro 06 - Construção metodológica da base de dados - parte 1 (pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife - Prefeitura da Cidade do Recife 2017)**

DADO	ESCALA/REFERÊNCIA	FUNÇÃO	FONTE
SEQUENCIAL (SEQ)	-	Identificação e localização	Cadastro Imobiliário (CI)
RUA	-	Identificação e localização	Pesquisa de campo, Cadastro Imobiliário e ESIG (sistema de geoprocessamento)
NÚMERO (Nº)	-		
QUADRA (QD)	-		
PROPRIETÁRIO (PROP)	Pessoa física (PF) ou pessoa jurídica (PJ)	Identificação	Cadastro Imobiliário (CI)
SITUAÇÃO DO IMÓVEL (adaptado)	Abandonado, fechado ou ocupado irregularmente (adaptado) <sup>66</sup>	Qualificação	Pesquisa de campo da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
GRAU DE RISCO	Sem risco, Risco 1 (R1) até Risco 4 (R4) <sup>67</sup>	Qualificação	Defesa Civil
ESTADO DA ESTRUTURA	Ruim, Regular, Bom, Ótimo	Qualificação	Pesquisa de campo da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
ESTADO DA FACHADA			
VALOR TOTAL DE DÉBITO DE IPTU	Valor em reais (2017)	Identificar indício de ociosidade.	Secretaria de Finanças
ANOS DE DÉBITO ADMINISTRATIVO DE IPTU (adaptado)	Até 2017	Identificar o ano do débito mais antigo e possibilitar a aplicação da arrecadação por abandono de bem vago.	Secretaria de Finanças

Fonte: Autor, 2018.

Em seguida, para aprimorar o estudo, outros dados (Quadro 07) foram agregados, como as definidas pela metodologia da pesquisa (ANEXO E) da Organização Não-governamental Habitat para Humanidade Brasil - que realizou no primeiro semestre de 2018 um levantamento de imóveis vazios e ociosos no Bairro de Santo Antônio, sítio histórico vizinho ao Bairro do Recife:

**Quadro 07 - Construção metodológica da base de dados - parte 2 (pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Santo Antônio - Habitat para Humanidade Brasil 2018)**

DADO	ESCALA/REFERÊNCIA	FUNÇÃO	FONTE
ÁREA CONSTRUÍDA	Metro quadrado	Identificação e qualificação	ESIG <sup>68</sup> e Documento Imobiliário Municipal (DIM)
ÁREA DO LOTE	Metro quadrado	Identificação e qualificação	ESIG
NÚMERO DE PAVIMENTOS	-	Qualificação	ESIG
USO	Residencial, não residencial, especial	Qualificação	Documento Imobiliário Municipal (DIM)

Fonte: Autor, 2018.

Finalizando os dados a serem pesquisados, o estudo foi complementado por dados indicados pelo autor deste trabalho (Quadro 08):

<sup>66</sup> Os conceitos não foram apresentados pela PCR.

<sup>67</sup> Ver classificação na nota de rodapé da p. 78.

<sup>68</sup> ESIG. Sistema de Informação Geográfica. Disponível em: < <http://www.recife.pe.gov.br/ESIG> >.

**Quadro 08 - Construção metodológica da base de dados - parte 3**  
**(pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018)**

DADO	ESCALA/REFERÊNCIA	FUNÇÃO	FONTE
SITUAÇÃO DO IMÓVEL 2018	Abandonado/ fechado/ em uso com obras em andamento ou concluídas recentemente/sem obras aparentes	Qualificação	Pesquisa de campo do autor
ÁREA TOTAL CONSTRUÍDA	Metro quadrado	Identificação	Cadastro Imobiliário (CI) <sup>69</sup>
ÁREA DO LOTE	Metro quadrado	Identificação	
NATUREZA DO IMÓVEL	Galpão, edifício ou casa	Qualificação	Documento Imobiliário Municipal 2018 (Secretaria de Finanças <sup>70</sup> )
EMPREENDIMENTO	Loja ou sala	Identificação	
PROPRIETÁRIO	Pessoa física (PF), pessoa jurídica (PJ) e espólio (ESP)	Identificação	
NÚMERO DE PAVIMENTOS	-	Qualificação	
FATOR DE COLETA DE LIXO	3 <sup>71</sup>	Qualificação e comprovação de infraestrutura básica de coleta de lixo	Cadastro Imobiliário (CI)
FATOR DE UTILIZAÇÃO	1,95 ou 3,25 <sup>72</sup>	Qualificação	
ESTRUTURA	Alvenaria ou concreto	Qualificação	Documento Imobiliário 2018
PADRÃO DE CONSTRUÇÃO	Simples ou médio	Qualificação	
ESTADO DE CONSERVAÇÃO 2018	Mau, Ruim, Regular, Bom	Qualificação	
REGIME TRIBUTÁRIO	Imune ou normal	Qualificação	
VALOR VENAL 2017	Em reais	Qualificação	
VALOR DO METRO QUADRADO DE CONSTRUÇÃO	Em reais	Qualificação	
VALOR TOTAL DE DÉBITO DE IPTU	Em reais (registrados até 10 de maio de 2018)	Qualificação	Extrato de Débitos (Secretaria de Finanças) <sup>73</sup>
ANOS DE DÉBITO ADMINISTRATIVO DE IPTU	Registrados até 16 de maio de 2018	Qualificação	
ANOS COM CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA (CDA) (DÉBITO JUDICIAL) DE IPTU	Registrada até 16 de maio de 2018-	Identificar ação da prefeitura para cobrar débitos	
ANOS COM PARCELAMENTO DE DÉBITOS DE IPTU DESFEITOS	Registrados até 16 de maio de 2018	Identificar vontade do proprietário de quitar as dívidas	
ANO DA ÚLTIMA LICENÇA OU ALVARÁ	Deferido até 26 de maio de 2018	Identificar o interesse do proprietário em reformar ou dar uso ao imóvel	Portal de Licenciamento Urbanístico <sup>74</sup>
ANO DA ÚLTIMA AUTUAÇÃO DE INFRAÇÃO	Registrada pela prefeitura até 26 de maio de 2018	Identificar o uso do poder de polícia da prefeitura	

Fonte: Autor, 2018.

<sup>69</sup> Certidão Narrativa do Imóvel. Disponível em: <<http://portalfinancas.recife.pe.gov.br/fichaImovel>>. Modelo em anexo (G).

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://portalfinancas.recife.pe.gov.br/dim>>. Modelo em anexo (H).

<sup>71</sup> Convencional mecanizada alternada com coleta seletiva. Outros dados vide Anexo I.

<sup>72</sup> 1,95 = Predial de uso não residencial sem produção de lixo orgânico ou 3,25 = Predial de uso não residencial com produção de lixo orgânico. Outros dados vide Anexo J.

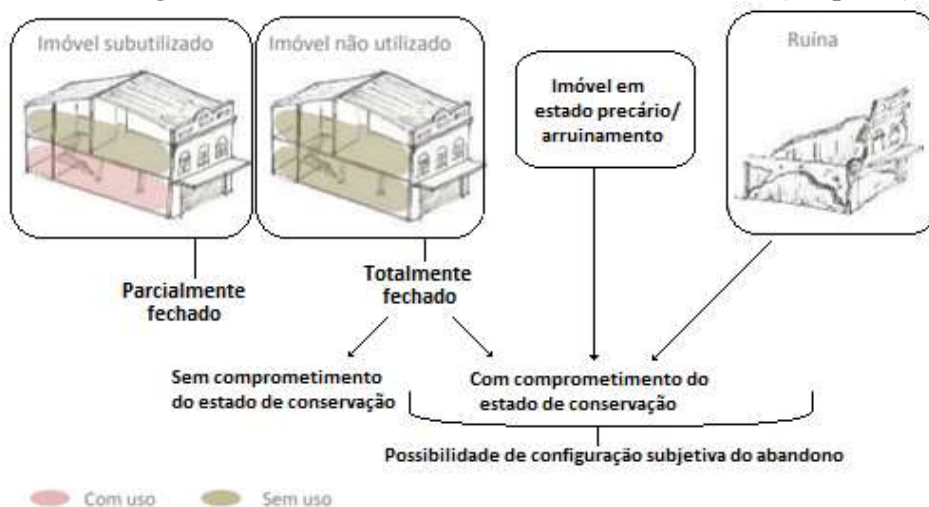
<sup>73</sup> Extrato de Débitos. Disponível em: <https://portalfinancas.recife.pe.gov.br/extratoDebitos/1> (Anexo K)

<sup>74</sup> Licenças e autuações. Disponível em: <http://licenciamento.recife.pe.gov.br/licenciamento-e-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o>. Modelos em anexo (L e M)

Neste trabalho, entende-se que a ociosidade advém de problemas no uso e/ou ocupação do imóvel. O conceito é trabalhado a partir da adaptação de três subclassificações identificadas por Borde (2006 *apud* CLEMENTE, 2012, p. 31) e Sousa (2010 *apud* CLEMENTE, 2012, p. 38) e que são levantadas no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro:

- (i) **imóveis não utilizados** (desafetados, sem uso total), em que, quando há o comprometimento do estado de conservação (imóvel em estado precário, em processo de arruinamento ou já em ruínas), configura-se o critério subjetivo<sup>75</sup> do **abandono** (Figura 18). Do contrário, quando aparentemente o estado de conservação não torna o uso inviável, o imóvel é classificado como **fechado** (totalmente);
- (ii) **imóveis subutilizados**, que ainda possuem uso e/ou ocupação, mesmo que parciais ou temporários, mas com parâmetros de aproveitamento inferiores aos definidos em lei (Plano Diretor). Pode haver, ou não, o comprometimento do estado de conservação do imóvel, porém, pelo uso parcial, só poderiam ser considerados como fechados parcialmente;
- (iii) **imóveis não-edificados** (totalmente desocupados), sem qualquer edificação, que também podem ser classificados como fechados ou abandonados.

**Figura 18 - Processo de esvaziamento de um imóvel (adaptado)**



Fonte: CLEMENTE, 2012, p. 41 (adaptado).

A partir do panorama mais detalhado e atualizado (ANEXO F), dos 30 imóveis destacados pela prefeitura, após atualização de dados, 04 imóveis precisaram ser excluídos da variável “05 anos ou mais de débitos de IPTU” porque, até maio de 2018, tiveram quitadas a maior parte das dívidas de IPTU. Em análise ao Anexo “F”, é importante notar que existe um imóvel público.

<sup>75</sup> O critério objetivo é a presença de 05 anos ou mais de débitos fiscais, como será visto no Capítulo 04.



Após a tabulação dos novos dados foi realizada visita de campo pelo autor, em maio de 2018, a fim de aproximar-se do espaço de pesquisa como investigador: nos dias 11 (sexta-feira), por volta das 14h, para reconhecimento inicial e teste de campo; e 27 (domingo), por volta das 14h às 18h, 28 (segunda-feira), por volta das 9h às 12h, e 29 (terça-feira), por volta das 14h às 18h, para registro oficial de dados. Utilizou-se dos meios de transporte ativo possibilitando um contato mais próximo com o objeto analisado, por meio de caminhada e com uso de bicicleta alugável disponível no bairro (BikePE). Realizou-se registro fotográfico em cada um dos 30 imóveis, bem como foram confirmadas e atualizadas as informações previamente levantadas via observação não-participativa e sistemática (pré-definidas).

Em campo, foram feitos mais de 300 registros fotográficos dos 30 imóveis analisados, contemplando a sua parte frontal, inclusive as duas fachadas dos imóveis voltados para duas ruas diferentes, que tiveram registros fotográficos com vistas a partir das duas ruas.

. Os melhores registros foram utilizados nesta pesquisa em versão miniatura junto aos cartogramas.

Em algumas ocasiões foi possível conversar *informalmente* com pessoas que estavam nos imóveis (ocupando ou trabalhando em obras) ou em imóveis próximos.

Dentre as dificuldades encontradas, destaca-se (i) falta de numeração nos imóveis; (ii) quando existe numeração, em alguns casos havia divergência com numeração oficial do ESIG (sistema de geoprocessamento da prefeitura); (iii) falta de sequência da numeração das ruas; (iv) falta de acesso aos imóveis para identificar estado da estrutura, presença de ligação de água e de energia elétrica; (v) falta de precisão do ESIG em relação ao limite dos lotes; (vi) um imóvel que ocupava dois lotes distintos; (vii) um lote com dois imóveis distintos; divergência de dados entre o ESIG e o Documento Imobiliário Municipal 2018 e Cadastro Imobiliário, como área total construída, área do lote e quantidade de pavimentos - o que pode influenciar no valor do IPTU e na quantidade de área ociosa total.

Após a pesquisa de campo, coleta e atualização de dados, foi perceptível que alguns imóveis estavam em obras (internas e/ou externas - fachada, em andamento ou concluídas) e alguns estavam em uso (total ou parcial, regular ou irregular), dois fatos/variáveis que afetam a aplicação da ABVA, como será visto. Além disso, para a continuidade do trabalho foi necessário ratificar a variável de existência de imunidade tributária ou não, posto que ela imunizaria a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Também foi necessário utilizar a variável de propriedade privada, posto que a ABVA e o IPTU Progressivo no Tempo não são cabíveis em propriedades públicas (neste último caso, em razão da imunidade tributária recíproca entre entes federativos; naquele, por vedação legal do próprio mecanismo). Dessa maneira, a quantidade de imóveis pesquisados neste trabalho é representada da seguinte forma (Tabela 08):

**Tabela 08 - Quantidade de imóveis destacados no Bairro do Recife para a pesquisa de ociosidade 2017/2018**

DESTAQUE PRINCIPAL	QUANTIDADE		
Imóvel privado com 05 anos ou mais de débitos de IPTU até 16 de maio de 2018	25 de 30	<b>OBRAS</b>	07 de 25
		<b>EM USO</b>	03 de 25
		<b>IMUNE</b>	07 de 25
Imóvel privado com menos de 05 anos de débitos de IPTU até 16 de maio de 2018	04 de 30	<b>OBRAS</b>	02 de 04
		<b>EM USO</b>	0 de 04
		<b>IMUNE</b>	02 de 04
Imóvel público	01 de 30	<b>OBRAS</b>	01 de 01
		<b>EM USO</b>	01 de 01
		<b>IMUNE</b>	01 de 01
<b>QUANTIDADE TOTAL</b>	30	<b>OBRAS</b>	10 de 30
		<b>EM USO</b>	04 de 30
		<b>IMUNE</b>	10 de 30

Fonte: Autor, 2018.

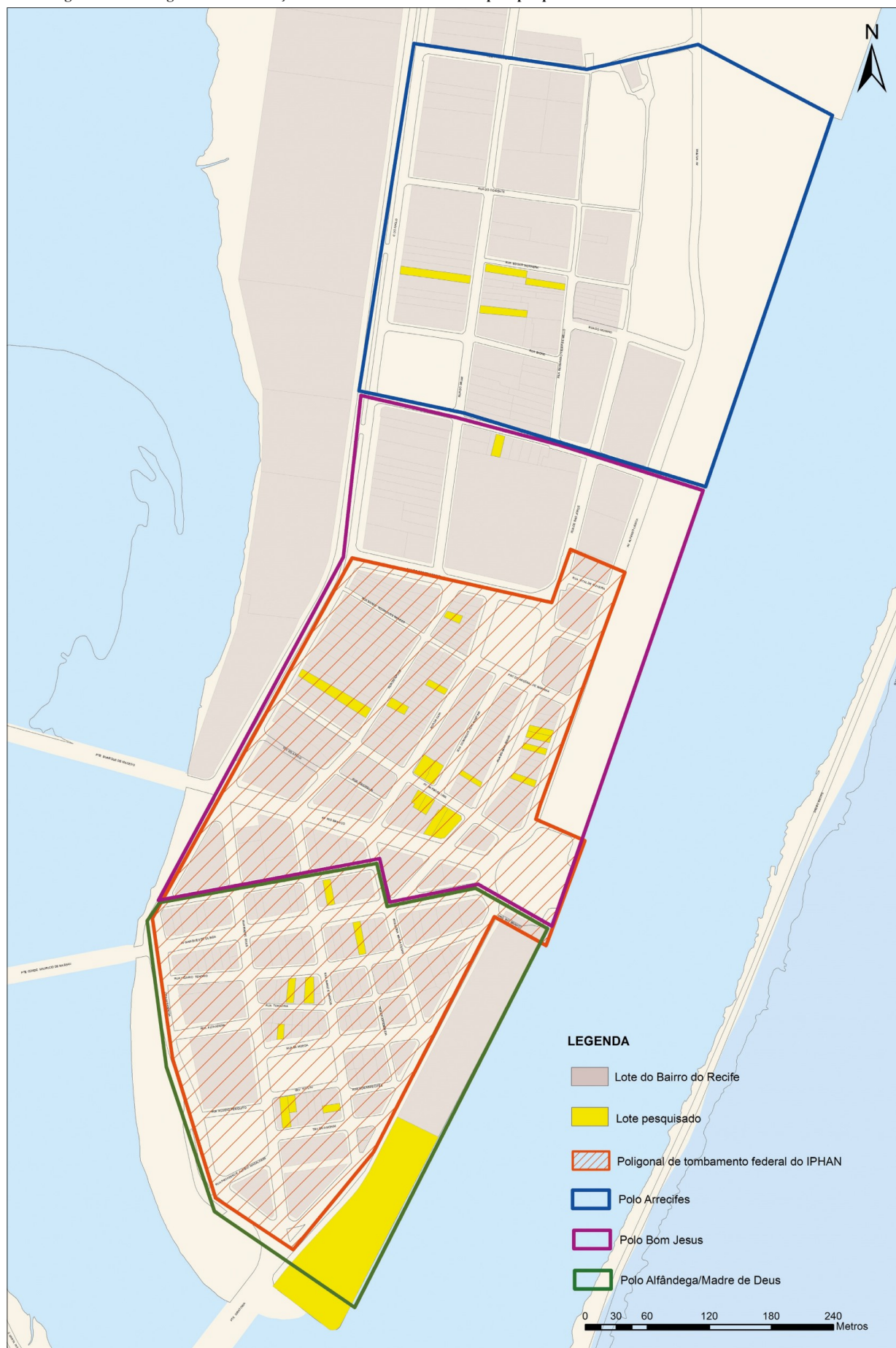
### 3.4.2 Tratamento e espacialização das informações coletadas dos imóveis

A partir da formação do banco de dados (ANEXO F), foi possível gerar cartogramas, tabelas e quadros que deram suporte para alcançar o objetivo desta dissertação. Em especial, as Figuras 19-22 e 33 foram resultados da parceria graduação/pós-graduação com Matheus Pereira Nascimento, aluno do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco. Foi utilizado o programa “ArcMap”, versão 10.3, tendo como base o banco de dados do Instituto Pelópidas (também disponibilizados pela Prefeitura do Recife) e o banco de dados do autor (ANEXO F).

A partir da vista geral do bairro, para melhor visualizar as informações coletadas, dividiu-se o mapa base em três polos, seguindo a divisão do Plano de Revitalização do Bairro do Recife de 1992 (Figura 13)<sup>76</sup>. Na primeira parte, houve o estudo de imóveis do Polo Alfândega/Madre de Deus (Quadro 09). Do banco de dados (ANEXO F), foram destacados e replicados do levantamento da prefeitura dados de localização (rua e número); foi replicada a variável “débitos de IPTU”, sendo ela subdividida em “05 anos ou mais” e “menos de 05 anos” de débitos; foi adaptada a variável “uso”, independentemente de ser total ou parcial, regular ou irregular, de possuir ou não licença de funcionamento da prefeitura; foi incluída a variável “obras” considera que estas sejam internas e/ou externas, concluídas ou em andamento, não levando em consideração se possui um alvará registrado; por fim, foi inovada a variável “imunidade” tributária, todas com referência ao mês de maio de 2018. A investigação das variáveis foi reproduzida nos outros polos.

<sup>76</sup> Com exceção do imóvel 08, que pertence ao Polo Arrecifes, mas foi alocado em conjunto com os imóveis do Polo Alfândega/Madre de Deus por questões didáticas.

Figura 19 – Cartograma de localização dos 30 imóveis selecionados pela pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018



Fonte: Autor, com a contribuição de Matheus Nascimento, a partir do uso do banco de dados (ANEXO F), 2018.

**Figura 20 – Cartograma de detalhamento de imóveis ociosos no Polo Alfândega/Madre de Deus na pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018**



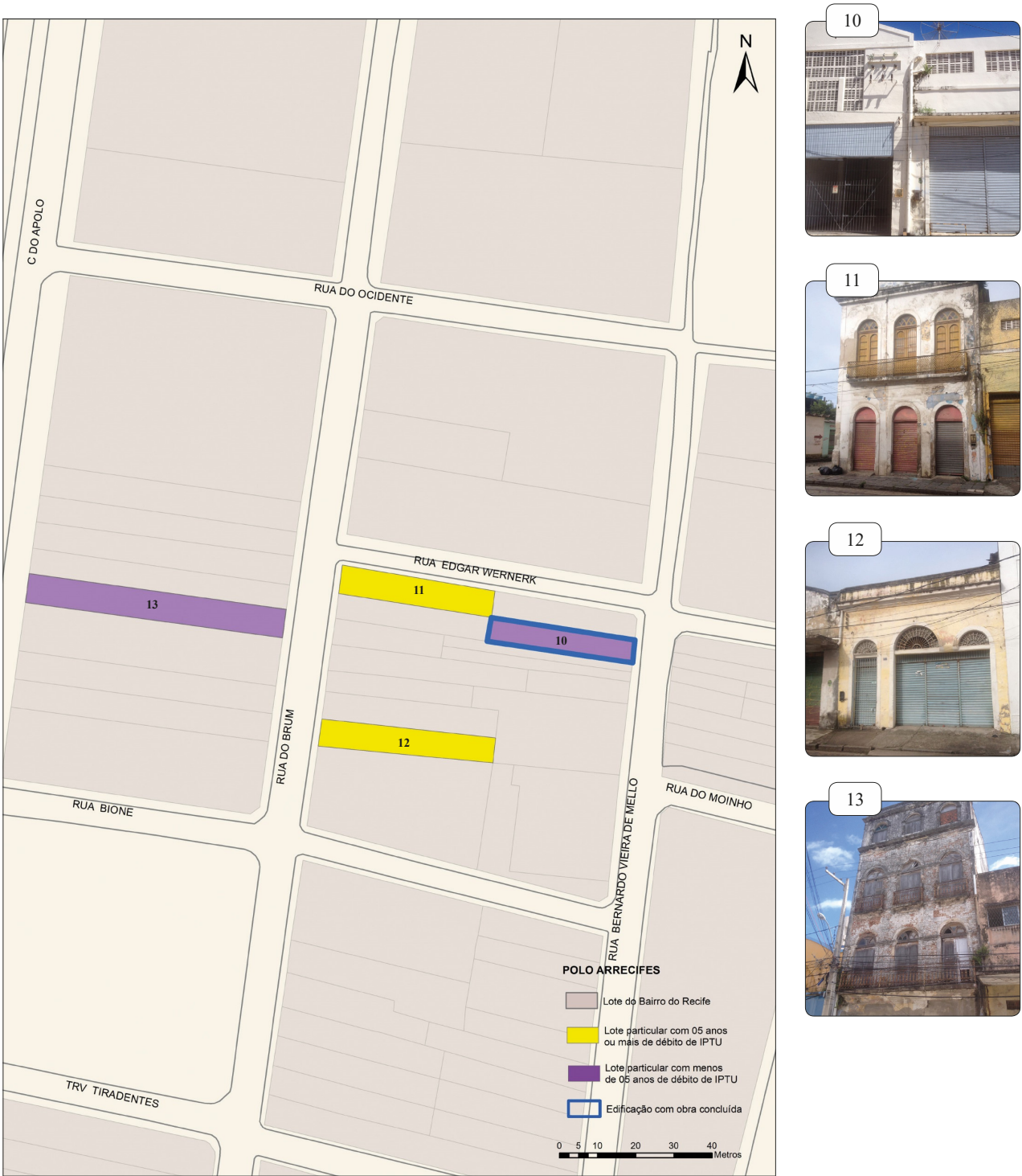
**Quadro 09 - Imóveis do Polo Alfândega/Madre de Deus selecionados na pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018**

LEGENDA	LOCAL	DÉBITOS DE IPTU	USO	OBRAS	IMUNIDADE
1	Travessa do Tuyuty, 39	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
2	Rua da Moeda, 156	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Sim
3	Rua Mariz e Barros, 75	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Sim
4	Rua Vigário Tenório, 193	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não
5	Rua Vigário Tenório, 177	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não
6	Travessa do Amorim, 100	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
7	Avenida Marquês de Olinda, 125	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
8	Avenida Marquês de Olinda, 142	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
9	Av. Alfredo Lisboa, 14	Não se aplica (público)	Sim	Concluídas	Sim

Fonte: Autor, com base no banco de dados (ANEXO F), 2018.



Figura 21 - Cartograma de detalhamento de imóveis ociosos no Polo Arrecifes na pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018



Fonte: Autor, com a contribuição de Matheus Nascimento, a partir do uso do banco de dados (ANEXO F), 2018.  
Registros fotográficos de maio de 2018 - acervo pessoal.

Quadro 10 - Imóveis do Polo Arrecifes 2018 selecionados na pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018

LEGENDA	LOCAL	DÉBITOS DE IPTU	USO	OBRAS	IMUNIDADE
10	Rua Bernardo Vieira de Melo, 149	Menos de 05 anos	Não	Concluídas	Não
11	Rua do Brum, 302	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
12	Rua do Brum, 262	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
13	Rua do Brum, 289	Menos de 05 anos	Não	Sem obras	Não

Fonte: Autor, com base no banco de dados (ANEXO F), 2018.

**Figura 22 - Detalhamento de imóveis ociosos no Polo Bom Jesus na pesquisa de ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018**



**Quadro 11 - Imóveis Polo Bom Jesus 2018 selecionados na pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018**

LEGENDA	LOCAL	DÉBITOS DE IPTU	USO	OBRAS	IMUNIDADE
14	Rua do Apolo, 216	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
15	Rua do Apolo, 118	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não
16	Rua do Apolo, 97	05 anos ou mais	Sim	Sem obras	Não
17	Travessa Tiradentes, 159	05 anos ou mais	Não	Concluídas	Não
18	Rua da Guia, 88	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
19	Rua da Guia, 155	05 anos ou mais	Sim	Concluídas	Sim
20	Rua da Guia, 149	Menos de 05 anos	Não	Concluídas	Sim
21	Rua do Bom Jesus, 194	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
22	Rua do Bom Jesus, 143	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
23	Rua do Bom Jesus, 206	Menos de 05 anos	Não	Sem obras	Sim
24	Rua do Bom Jesus, 212	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Sim
25	Rua do Bom Jesus, 164	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
26	Rua Domingos José Martins, 17	05 anos ou mais	Sim	Sem obras	Não
27	Avenida Barbosa Lima, 91	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não
28	Avenida Barbosa Lima, 85	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não
29	Avenida Rio Branco, 58	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não
30	Avenida Rio Branco, 50	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não

Fonte: Autor, com base no banco de dados (ANEXO F), 2018.

#### 4 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO OU ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO?

Este Capítulo inicia com a abordagem jurídica específica de cada um dos dois instrumentos fundamentados e anunciados no Capítulo 02. Levantam-se os requisitos, procedimentos, prazos e especificidades com a finalidade de embasar a comparação entre os mesmos. Posteriormente, passa-se para a abordagem da situação de regulamentação dos dois sistemas jurídico-urbanísticos e de outros a eles associados, no Brasil e no Recife. Em seguida, verifica-se a crítica da produção acadêmica sobre aspectos negativos, alertas e aspectos positivos das duas ferramentas principais pesquisadas a fim de identificar vantagens e desvantagens para a sociedade, o poder público e para o proprietário no caso de aplicação. Em conclusão, é feita uma abordagem associando a parte jurídica inicial deste Capítulo ao conteúdo empírico do Capítulo 03 a fim de espacializar a aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e Arrecadação de Bem Vago Abandonado (ABVA) e adequar o caso concreto à norma jurídica.

Vale salientar que, embora resultante de um percurso histórico que remonta ao século XIX, a modalidade de IPTU Progressivo no Tempo - previsto no Estatuto da Cidade (2001) como IPTU Progressivo no Tempo - é recente, assim como a Arrecadação de Bem Vago Abandonado (ABVA) - prevista no Código Civil de 2002 e regulamentada na lei e decreto de Regularização Fundiária Urbana (2017 e 2018, respectivamente). Desta forma, estes mecanismos só passaram a ter fundamentação jurídica para aplicabilidade de **punições** ao proprietário do solo urbano mal aproveitado em prol da função social da propriedade e da cidade no Brasil a partir do século XXI.

Também é preciso salientar que o IPTU Progressivo no Tempo é associado a outros dispositivos (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; Desapropriação como pagamento em títulos da dívida pública; e Consórcio Imobiliário) que serão explicados nesse Capítulo. Eles são, de acordo com o Guia para implementação pelos municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 2002) relacionados ao eixo de **instrumentos de indução do desenvolvimento urbano** e ao eixo **financiamento da política urbana**, de igual modo à Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Direito de Superfície, a Transferência do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas e o Direito de Preempção, que não são abordadas nesta dissertação porque não representam penalidades, mas compensações e estímulos.

## 4.1 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Para entender o IPTU Progressivo no Tempo, um dos dois instrumentos jurídico-urbanísticos analisados, é necessário entender o alicerce dele, qual seja o IPTU. Por isso, apresenta-se a institucionalização deste imposto, questões tributárias importantes para diferenciar o IPTU Progressivo no Tempo do IPTU ordinário (comum, sem progressão no tempo), a constitucionalização da extrafiscalidade tributária, além da fundamentação legal, requisitos, etapas etc. previstas no Estatuto da Cidade.

### 4.1.1 A base jurídica - o IPTU

A primeira espécie de imposto predial do Brasil, como expõe Rodrigo Lobo (2011), teve como origem um instituto português, a décima urbana, aqui instalada em 1808. Ela objetivava suprir as necessidades da recém-chegada coroa portuguesas e incidia sobre prédios urbanos em condições habitáveis dentro dos limites das cidades e vilas que fossem localizadas à beira-mar (pela demarcação da respectiva câmara), em todo Estado do Brasil e nos domínios portugueses.

Em 1809, pela necessidade arrecadatória, houve a ampliação para todos os prédios urbanos, situados ou não à beira-mar. A quantia anual a ser destinada à Fazenda Real era 10% sobre o rendimento líquido dos prédios (caso fossem alugados), ou em razão da renda presumida por arbitramento (se utilizado pelos respectivos proprietários) ou 10% do foro anual (no caso dos imóveis aforados).

À época já havia a postulação de *benefícios fiscais*, como no caso da isenção para colônias asiáticas (decadentes); os prédios de Santa Casa de Misericórdia (alguns isentos até hoje, inclusive no Bairro do Recife); e os rendimentos da agricultura (já tributadas pelo dízimo). Além disso, a isenção passou a ser utilizada como recurso para estimular a ocupação de novas áreas na cidade do Rio de Janeiro, conforme estabelecido no decreto de 26 de abril de 1811: um exemplo colonial da indução urbanística da *extrafiscalidade* tributária ao induzir um comportamento de ocupação do solo.

Mais tarde, seguindo da visão de Hélio Ourem (2009, p. 33), observa-se que na Constituição de 1824, a carga tributária era cumulativa, havendo a marca liberal do princípio da legalidade. Nela, as receitas, em geral, eram distribuídas em:



a) receitas gerais (exs.: importação, exportação, sisa dos bens de raiz, loterias, taxas dos escravos, etc); b) receitas provinciais (exs.: décima dos legados e herança, dízimas dos gêneros - açúcar, café, transmissão sobre a propriedade móvel, meia sisa dos escravos ladinos, décima dos prédios urbanos, etc); c) receitas municipais (arrecadavam os tributos que a Província respectiva lhes outorgava).

Em 1832, a cobrança da décima foi expandida para imóveis urbanos mobiliados, ainda que não habitados e manteve a denominação até 1873, sendo substituída pelo Imposto sobre Prédios e, em 1881, pelo Imposto Predial.

Com o Ato Adicional nº16, de 1834 (sob o regime constitucional de 1824, que determinava ser da Câmara dos Deputados a iniciativa legislativa sobre os impostos), as províncias passaram a instituir os próprios tributos, incluindo a décima urbana, em razão da autonomia financeira.

Após 1889 (Proclamação da República), adveio a Carta de 1891, com a inauguração do regime federativo e o firmamento de um sistema rígido de discriminação de receitas tributárias, distribuído apenas entre a União e os Estados. Ela contemplou a legalidade tributária (necessidade de previsão legal) e uniformidade dos tributos da União para todos os Estados, mas foi problemática ao possibilitar a bitributação<sup>77</sup>. Pela Carta de 1891, cabia aos Estados tributar a propriedade urbana e rural, bem como a transmissão destas (art. 9º), mas não havia o impedimento da cobrança do Imposto Predial pelos municípios.

A Constituição de 1934 vedou a bitributação, manteve a legalidade e definiu tributos municipais, incluindo, pela primeira vez e modelo para as Cartas posteriores, a constitucionalização da tributação predial e territorial urbana como competência municipal (art. 13, §2º, inciso II) sob a forma décima ou de cédula de renda, enquanto a propriedade rural e as transmissões de propriedade (urbana e rural) seriam tributadas pelo Estado.

A Carta Magna de 1937 seguiu os passos de 1934 ao manter a rigidez, mas incluiu a estadual tributação sobre a produção e comércio. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) foi previsto no art. 28, inciso II.

A Constituição de 1946 estabeleceu limitações ao poder de tributar e, com a Emenda Constitucional nº18/65, foi criado o Sistema Tributário Nacional<sup>78</sup>, a ser regulamentado pelo

<sup>77</sup> Quando dois entes tributantes possuem competência para instituir e cobrar tributo sobre o mesmo fato gerador. Em outras palavras, superposição de incidência sobre o mesmo fato econômico.

<sup>78</sup> Atualmente, no Brasil, o sistema fiscal de impostos está organizado no Sistema Tributário, um conjunto harmônico e planejado de normas tributárias. Ele é respaldado pela Constituição Federal de 1988 (dando o status jurídico-constitucional da cobrança de impostos e outros tributos como dever fundamental) através do poder de cada ente federativo cobrar e normatizar o respectivo tributo (competência tributária) dentro de uma limitação, bem como pela constitucional classificação dos tributos em espécies. Ele visa a racionalidade econômica, evitando a bitributação, e a facilidade de fiscalização e arrecadação, minimizando os custos da cobrança. Por sua vez, de acordo com o art. 3º do

Código Tributário Nacional (CTN) (1966). A Emenda resultou na Constituição de 1967. Ocorre que em 1946 a tributação predial e territorial que antes eram previstas no mesmo inciso (I, art. 29 - e no art. 25, inciso I da Carta de 1967), foi desmembrado nos incisos I e II.

Por força do art. 145 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do art. 5º do CTN, os impostos são tributos em que a “obrigação principal tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica” (art. 16 do CTN), ou seja, não-vinculados à uma contraprestação estatal; que podem ser cobrados pelos entes federativos conforme disposição na Constituição Federal; com finalidades diferentes.

Dentre os diversos impostos, segundo a disposição da Constituição Federal de 1988, o art. 156 institui o IPTU como tributo de competência municipal (inciso I) e com possibilidade de progressão em razão do valor do imóvel, (§1º, I), bem como passível de ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (§1º, II) (progressividade fiscal em razão do espaço, ou seja, aumento da alíquota numa proporção direta ao aumento da base de cálculo)<sup>79</sup>.

O sujeito ativo (ente tributante) é o município e o sujeito passivo (contribuinte) é o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título, estes definidos no art. 34, do CTN.

Como marco espacial para incidência do imposto em comento, o art. 156, I da Constituição Federal e o art. 32, §1º e 2º do CTN definem o território urbano do município. Além delas, a legislação municipal, da mesma forma que o marco temporal, é competente para definir o marco espacial, sendo costumeiro considerar o fato-gerador da obrigação tributária na data de 1º de janeiro do ano a que corresponder o lançamento anual. Quanto ao aspecto material, deve ser considerada a propriedade predial “e/ou” territorial urbana, independente da existência de edificação.

Por sua vez, a base de cálculo, segundo art. 33 do CTN, é o valor venal do imóvel, a qual só pode ser majorada através de lei, ressalvada a atualização do respectivo valor pelos índices

---

Código Tributário Nacional (CTN), tributo “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Em outras palavras, trata-se de uma obrigação pecuniária que independe da vontade do contribuinte, a ser paga em moeda corrente no País (admitindo-se a dação em pagamento em bens imóveis na forma da lei, através do art. 156, XI do CTN) e que diverge da multa ou sanção por ter pressuposto em ato lícito. Em nosso Sistema Tributário existem algumas teorias de quais seriam os tributos - que não serão discutidas para não perder o foco do objeto do Capítulo e porque todas elas consideram o imposto como tributo -, mas fixa-se aqui a adoção do entendimento do Supremo Tribunal Federal pela teoria pentapartite, qual seja os tributos: impostos; taxas; contribuições de melhoria; contribuições sociais; empréstimo compulsório.

<sup>79</sup> “Na alíquota proporcional ocorre a aplicação do mesmo percentual para qualquer tipo de imóvel. Nas alíquotas diferenciadas ou seletivas, ocorre a aplicação de percentuais distintos, que podem ser estabelecidos em função do uso ou da localização do imóvel. Tais percentuais crescem na medida em que aumenta o valor dos imóveis, resultando na aplicação de percentuais maiores para os imóveis de maior valor” (CESARE; FERNANDES, 2017, p. 37).

oficiais de correção monetária. Não obstante, para determinar a base de cálculo, “não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade” (Parágrafo único, do art. 33, do CTN). Desta forma, os bens móveis dentro do imóvel não importam para a base de cálculo do IPTU.

Na verdade, como já antecipado acima, a fixação do *quantum*<sup>80</sup> dependerá de providências, como o zoneamento da cidade, tipo de construção (madeira ou alvenaria), a política de expansão urbana, a **função social da propriedade** etc. (BARROS, 2008, p. 195). Finalizando, a alíquota *ad valorem* varia de acordo com a lei de cada município, podendo ser progressiva após a Emenda Constitucional nº 29/2000 (art. 156, §1º, I da Constituição Federal).

#### 4.1.2 O Estatuto da Cidade

Inicialmente, cabe destacar que o Projeto de Lei nº 775/83 – Desenvolvimento Urbano (mencionado no Capítulo 02) se constituiu uma importante ferramenta que serviu de base teórica, jurídica e urbanística para gestação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), este ainda precedido pelo Projeto de Lei 2.191/1989 (já com as adaptações da Constituição Federal de 1988).

A partir da Constituição de 1988, com regulamentação do capítulo “Da Política Urbana” pelo Congresso Nacional, os municípios passaram a ter maior capacidade política e financeira para propiciar políticas públicas, em especial a partir dos anos 1990, quando da formação das constituições municipais.

A rede de luta pela reforma urbana foi ampliada na década de 1990 com o Fórum Nacional de Participação Popular, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, entre outros, em razão da necessária integração de direitos e deveres que incluíssem o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos etc.

Dentre as possibilidades de regulamentação, em 1990, foi proposto o Projeto de Lei nº 5.788, do Senador Pompeu de Sousa. O projeto possuía elementos requisitados pelo FNRU: “o direito coletivo à cidade, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a *função social*

---

<sup>80</sup> Seguindo instruções do Caderno Técnico do Ministério das Cidades sobre IPTU (CESARE; FERNANDES, 2017, p. 37), idealmente, recomenda-se que as alíquotas (porcentagem que recai sobre a expressão de riqueza - base de cálculo) ordinárias sejam extraídas da relação entre a receita esperada, considerando quais despesas públicas ou o quanto do orçamento municipal será financiado por meio do imposto, e a sua base cálculo, isto é, soma do valor cadastral dos imóveis sujeitos à tributação:  $\text{alíquota (\%)} = (\text{gastos a financiar IPTU} / \text{soma do valor venal}) * 100$ , em que “gastos a financiar IPTU” é o valor em R\$ dos gastos municipais a serem financiados por intermédio do IPTU, que equivale a um percentual dos gastos municipais previstos; e “soma do valor venal” é o somatório do valor venal dos imóveis cadastrados sujeitos à tributação.

*da propriedade, a taxação progressiva da propriedade urbana e a demanda de Planos Diretores Municipais nas cidades com mais de 20 mil habitantes*” (AVRITZER, 2010, p. 209). Entretanto, o projeto inicial deixava de lado importantes questões, como participação democrática na gestão das cidades.

Após anos de suspensão e diversos esforços, em 2001, o projeto foi transformado no Estatuto da Cidade, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e influenciando o Código Civil de 2002. Ele vem superar quase “um século de atraso se comparado às experiências europeias no que diz respeito ao uso de instrumentos urbanísticos para regular socialmente o mercado imobiliário e fazer políticas de compensação social através da política urbana” (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 193).

Como diretrizes gerais de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º), destacam-se pelo maior interesse ao debate proposto:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) [...]

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

E pelo art. 39 do Estatuto da Cidade, determina-se que a função social da propriedade urbana é cumprida quando se atende aos requisitos fundamentais de “ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, em observação aos mandamentos do art. 2º da mesma lei.

Para cumprir com tais diretrizes, o Estatuto da Cidade prevê ferramentas diversas, entre elas as penalidades sucessivas ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado -ou seja, que descumpra a função social da propriedade e da cidade - sendo tais sanções já previstas na Constituição Federal de 1988 (art. 182, §4º, I, II e III): Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); o IPTU Progressivo no Tempo; e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Juntas, elas representam uma potencialidade em transformação do Estatuto da Cidade em um instrumento de “(re)organização da ocupação do espaço urbano e, portanto, tem possibilidades de servir como meio de realização do direito fundamental à moradia e a uma existência digna” (BUFFON, 2009, p. 240)

#### **4.1.3 Etapas antecessoras do IPTU Progressivo no Tempo**

Seguem as fases obrigatórias que antecedem a aplicação do mecanismo em análise.

##### **4.1.3.1 O Plano Diretor**

Como apontam Santos Junior e Montandon (2011, p. 27)<sup>71</sup>, o Plano Diretor como instrumento de planejamento do uso do solo urbano brasileiro é antigo, havendo registros desde a década de 1930, com o Plano Agache, no Rio de Janeiro. Mas, só em 1988, com a promulgação da Constituição Federal e, em 2001, com o Estatuto da Cidade, é que o referido passa a ter vinculação com a função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento municipal.

Seguindo o ditame constitucional da política urbana (art. 182), o Plano Diretor é um novo “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (§1º), instaurado constitucionalmente em 1988. É um plano porque estabelece objetivos a serem atingidos (por exemplo, saneamento ou intensificação da industrialização de determinada área), com prazos, atividades a serem executadas e quem deve fazer a execução; é diretor porque fixa diretrizes de

desenvolvimento físico, econômico, social do município visando o bem-estar social. Deve, então, ser exequível e viável (SILVA, 2015, p. 138).

Ele é obrigatório para cidades: com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar os dispositivos definidos no §4º do Art. 182 da Constituição Federal. Mas, como destaca Regina Ferrari (2012, p. 248), a falta de obrigatoriedade de editar um Plano Diretor não retira a responsabilidade de existência de uma política de desenvolvimento urbano pelos municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes.

O Plano Diretor passa pela aprovação legislativa da cidade (Câmara Municipal) (art. 182, §1º, da Constituição Federal) porque compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII, da Constituição Federal). Em suma, a Constituição Federal determina que a responsabilidade legislativa sobre a política urbana (exercício do papel estatal no planejamento público) seja dos municípios, todavia, claro, sem deixar de observar regras federais e estaduais e partir da observação da realidade local. É no Plano Diretor que cada município deve dispor sobre as diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §2º, da Constituição Federal e Resolução nº34/2005 do Conselho das Cidades). Com isso, o instrumento ganha maior relevância ainda, posto que abre caminhos para que outros sejam previstos, desde que cumpridos outros requisitos, caso a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo.

Desta forma, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao tratar do Plano Diretor, estabelece este, na categoria de planejamento municipal (art. 4º, III, “a”), como pré-requisito para o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 39), assim como o ditame constitucional e para o orçamento municipal (plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual) (art. 40, §1º). Também estabelece o Estatuto que a lei que aprovar o Plano Diretor deve considerar o município como um todo (§2º) e ser revista, pelo menos, a cada dez anos (art. 40, §3º) e os Poderes Executivo e Legislativo municipais deverão garantir a participação democrática, a publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos (§4º).

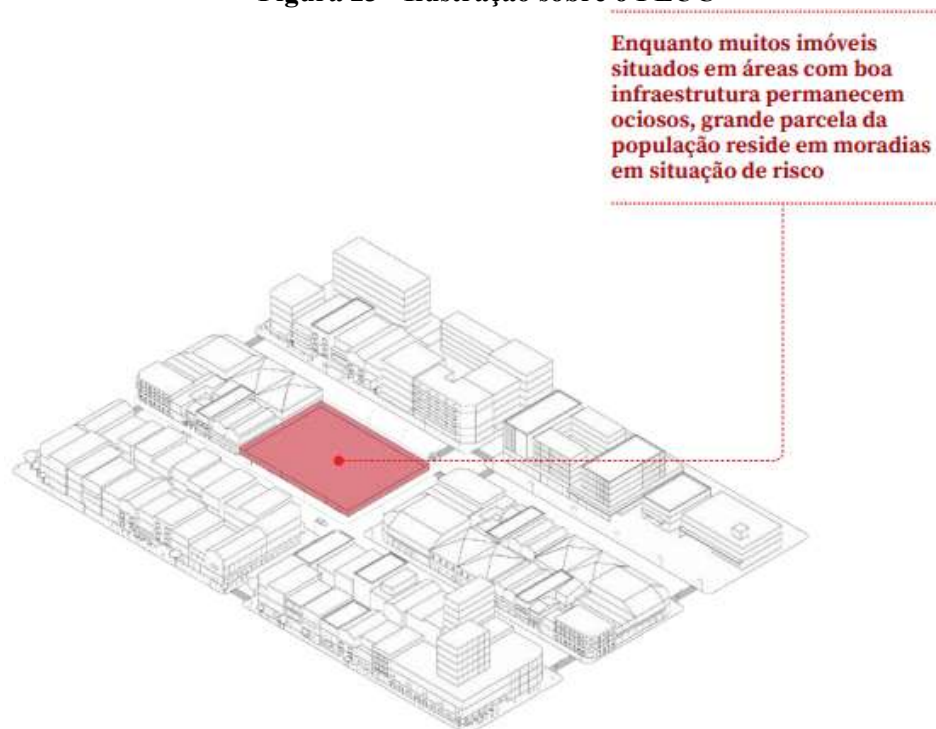
Quanto ao conteúdo mínimo, o art. 42 do Estatuto estabelece que deve existir (i) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; (ii) disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 do próprio Estatuto: quanto ao direito de

construir; área para aplicação de operações consorciadas; áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento; áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário básico adotado; áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos; (iii) sistema de acompanhamento e controle.

Em casos excepcionais, como municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, por força do art. 42-A, existem outros requisitos, como parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo. Como apresenta Fornerolli (2014, p. 254), o Plano Diretor é importante instrumento do sistema constitucional que atua no âmbito público e privado. Neste, porque vincula o proprietário no exercício da titularidade sobre a terra conforme os moldes da regência municipal. Naquele, porque o administrador público deve respeitá-lo e, inclusive, o próprio Estatuto da Cidade prevê a caracterização da improbidade administrativa (art. 52) quando: atentar contra ferramentas do Plano Diretor, não realizar a revisão do Plano Diretor no prazo previsto ou não garantir na elaboração e fiscalização da implementação a participação popular, por exemplo.

#### 4.1.3.2 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e Notificação

O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e Notificação (PEUC), igualmente quanto aos instrumentos que seguem, são aplicáveis nos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, desde que dotados de infraestrutura básica (coleta de lixo, saneamento básico, oferta de água e eletricidade, por exemplo), como antigas áreas portuárias e industriais, em cidades com demanda de utilização (déficit habitacional) e capacidade de absorção do mercado imobiliário, como atenta a Figura 23 (BRAJATO, 2015, p. 26).

**Figura 23 - Ilustração sobre o PEUC**

Fonte: Cartilha da função social da propriedade - Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 6.<sup>81</sup>

De modo geral, após a estruturação e capacitação da equipe técnica, deve-se planejar a aplicação do PEUC com base na incidência sobre o imóvel “cujo aproveitamento [de uso e/ou construção] seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente” (art. 5º, §1º, I), como demonstra a Figura 24 (página seguinte) no caso do Plano Diretor de São Paulo de 2014. A fim de confirmar o universo de imóveis que será notificado, deve-se combinar informações de diferentes fontes, como o cadastro imobiliário, defesa civil, secretaria de finanças, procuradoria do município, sistemas de controle urbano (a fim de verificar aprovação de obras particulares, licenças de funcionamento, multas de infrações etc.), cartórios de registro de imóveis, imagens aéreas (satélite, drones), vistorias físicas (para registros fotográficos e informações técnicas); outros processos administrativos sobre o imóvel, entrevistas com vizinhos, concessionárias de serviços públicos, como as de consumo de água, luz e gás (BRAJATO, 2015, p. 40-44).

Ressalta-se, para enquadramento do IPTU Progressivo no Tempo, que a existência de dívida de IPTU ou outros ônus do imóvel, como taxa de iluminação, não significa objetivamente que o imóvel não esteja sendo utilizado, servindo apenas de indício. Esta situação é diferente do que ocorre na Arrecadação de Bem Vago Abandonado, como será visto.

<sup>81</sup> Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>. Acesso em 06 jul. 2018.



**Figura 24 – Imóveis sujeitos ao PEUC no Plano Diretor de São Paulo de 2014**



Fonte: Infográfico da função social da propriedade – Prefeitura de São Paulo, 2015.<sup>82</sup>

Após a identificação do universo notificável de imóveis, o proprietário enquadrado em alguma das situações de ociosidade dos imóveis (conforme parâmetros legais do município estabelecidos no Plano Diretor e legislação específica municipal<sup>83</sup> e federal<sup>84</sup>) será notificado para (art. 5º, §4º): (i) no mínimo, em um ano após a notificação, protocolar projeto no órgão municipal competente; (ii) no mínimo, em dois anos após a aprovação do projeto, iniciar as obras do empreendimento relativo ao cumprimento da função social da propriedade.

A notificação deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis (art. 5º, §2º e art. 6º) a fim de publicizar para o adquirente do imóvel após a data da notificação - seja aquisição por

<sup>82</sup> Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/infografico-funcao-social-da-propriedade/>>. Acesso em 08 jul. 2018.

<sup>83</sup> Como o Estatuto da Cidade prevê apenas parâmetros mínimos por ser uma norma geral, a regulamentação da aplicação do PEUC (e sucedâneos) deverá ser detalhada (incluindo alguns conceitos, prazos e procedimentos não previstos na norma geral) por legislações locais (como o Plano Diretor e lei específica), de acordo com a especificidade territorial e social de cada município e da própria gestão pública.

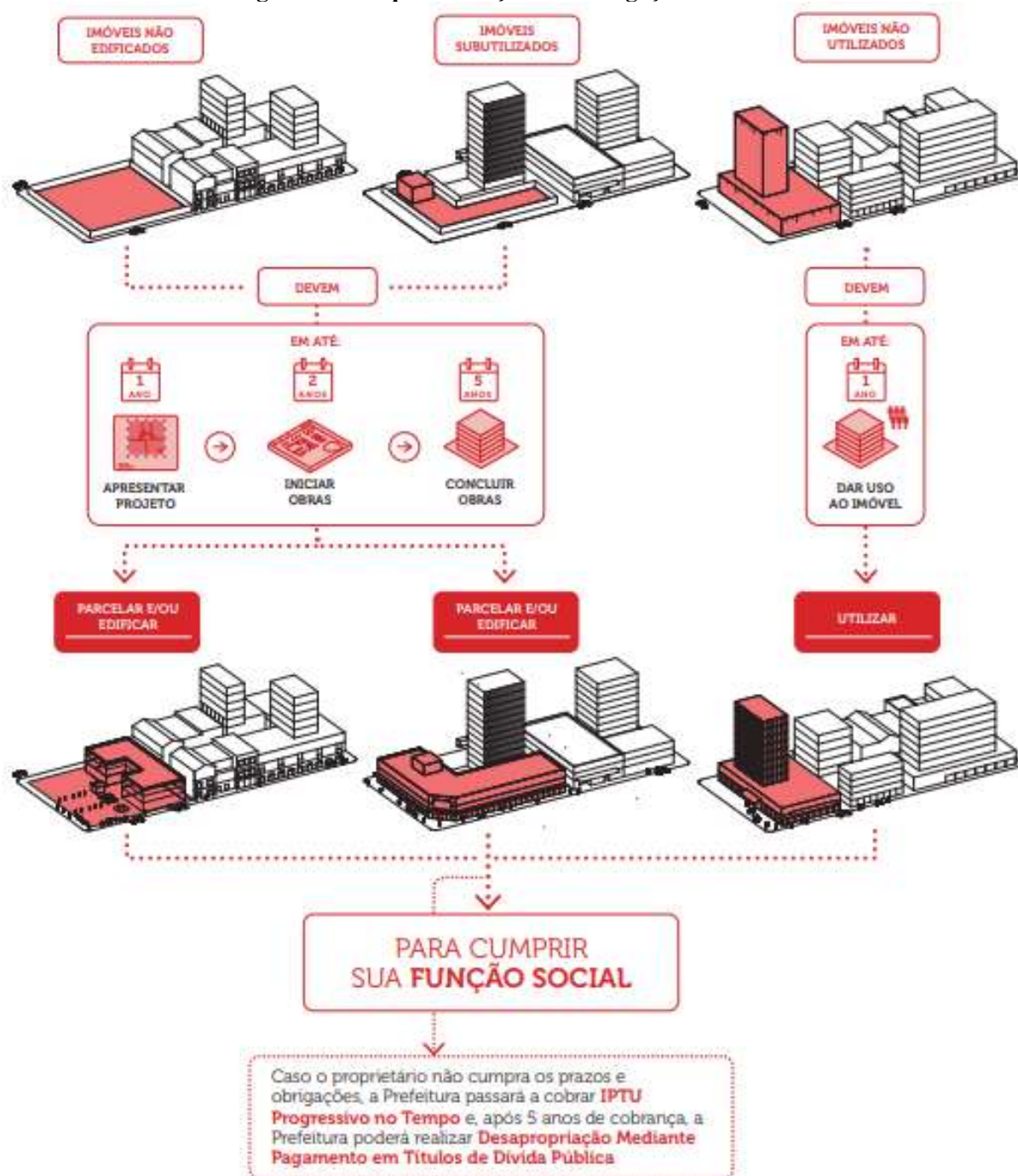
<sup>84</sup> A atividade do parcelamento deve obedecer aos ditames da Lei Federal do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), além das leis locais de parcelamento e uso do solo, além do Plano Diretor. Além destes, a edificação também deve observar índices e parâmetros construtivos, sejam eles apresentados no Plano Diretor ou em leis específicas, como o código municipal de obras e edificações.

transmissão *inter vivos* (compra e venda, doação) ou *causa mortis* (herança) - assuma as obrigações do PEUC sem suspensão de prazos.

Após a notificação, é necessário o monitoramento e controle de prazos e da efetivação dos projetos aprovados a fim de verificar o real cumprimento da obrigação estabelecida e do cumprimento da função social da propriedade.

A aplicação do PEUC é representada esquematicamente na Figura 25:

**Figura 25 - Esquematização das obrigações do PEUC**



Fonte: Cartilha da função social da propriedade - Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 14.

#### 4.1.4 Procedimentos de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo

Do contrário, descumpridos os prazos, o imóvel é passível da aplicação do instrumento seguinte, o IPTU Progressivo no Tempo (art. 182, §4º, II da Constituição Federal e art. 5º e ss. do Estatuto da Cidade), que não é um novo imposto, pois possui a mesma base de cálculo, hipótese de incidência, sujeitos passivo e ativo do IPTU. Na verdade, existe alteração apenas na alíquota para induzir um comportamento, o que demonstra a natureza jurídica de tributo extrafiscal.

Neste caso de descumprimento de prazos, os dados dos imóveis serão repassados ao órgão de finanças, em que autoridade tributária municipal aplicará o lançamento do imposto<sup>85</sup> com alíquota majorada por legislação municipal (princípio da legalidade, art. 150, I, da Constituição Federal e gerará a guia de pagamento do IPTU<sup>86</sup> até que haja o cumprimento obrigacional, podendo, no máximo, ser duplicada anualmente por cinco anos (art. 7º do EC), até que atinja o limite de 15% da base de cálculo, desde que o aumento não seja maior do que o dobro do ano anterior (art. 7º, §1º do EC) (exemplos nas Figuras 26 e 27). Se passados os cinco anos e o descumprimento permanecer, o município pode manter a cobrança do IPTU com alíquota de 15% até o cumprimento (art. 7º, parágrafo 2º, EC), só retornando ao valor ordinário no lançamento do exercício financeiro (ano) seguinte, sem devolução de valores (exemplo nas Figuras 25 e 26).

Por outro lado, se após o lançamento do IPTU Progressivo no Tempo for apresentado projeto de cumprimento da função social, a progressividade será suspensa (mas não cancelada), podendo ser retomado se não houver cumprimento da obrigação dentro dos prazos legais. (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 61).

---

<sup>85</sup> Esta atividade deve estar relacionada com os princípios de direito tributário da anterioridade (majoração deve ser aplicada no exercício fiscal - ano - seguinte) e da noventena (majoração deve respeitar o prazo mínimo de 90 dias antes do início do ano fiscal seguinte). A lei municipal que tenha estabelecido prazo de um ano para apresentação de projeto e que o imóvel tenha sido notificado no dia 20 de fevereiro de 2010, passado um ano, em 20 de fevereiro de 2011, não sendo cumprida a obrigação, a propriedade será destacada para fins de IPTU Progressivo no Tempo ; porém, como o lançamento ocorre ao final do exercício, a progressividade somente incidirá sobre o imóvel em questão a partir de ano fiscal de 2012. Em relação ao carnê para pagamento do imposto, o Município deverá emitir uma única guia, pois se trata de um só imposto (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 61).

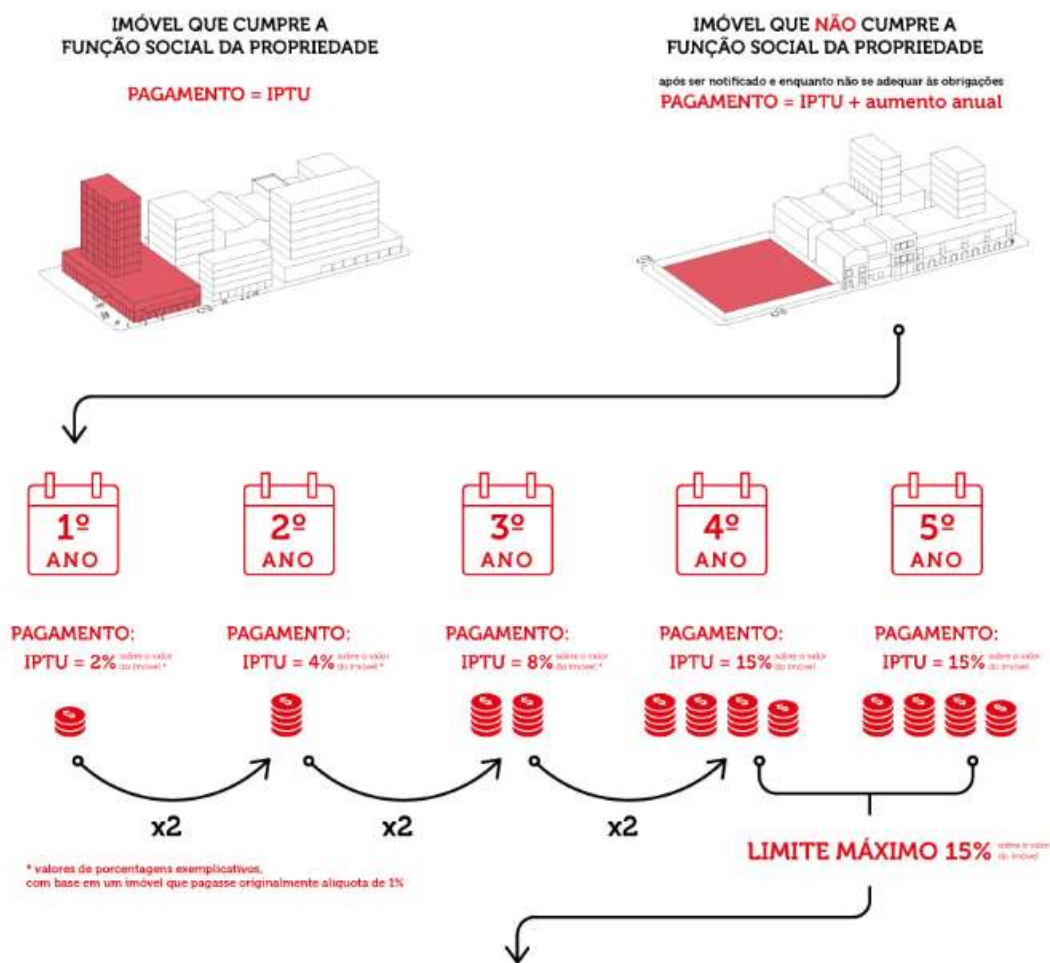
<sup>86</sup> A guia é única por imóvel notificado. Não se gera uma guia de IPTU e outra de IPTU Temporal, pois trata-se do mesmo imposto, porém com alíquota (e valor final) diferenciado. Também não é necessário que se faça uma nova notificação, posto que a mesma já foi dada quanto ao PEUC.

Figura 26 - Esquematisação da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo – alíquota inicial de 3%



Fonte: BRAJATO; DENALDI, 2015, p.58.

Figura 27 - Esquematisação da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo – alíquota inicial de 2%



Caso o imóvel permaneça ocioso passados 5 anos da cobrança do IPTU Progressivo no Tempo

**A PREFEITURA PODERÁ DESAPROPRIAR O IMÓVEL  
 MEDIANTE PAGAMENTO EM TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA**

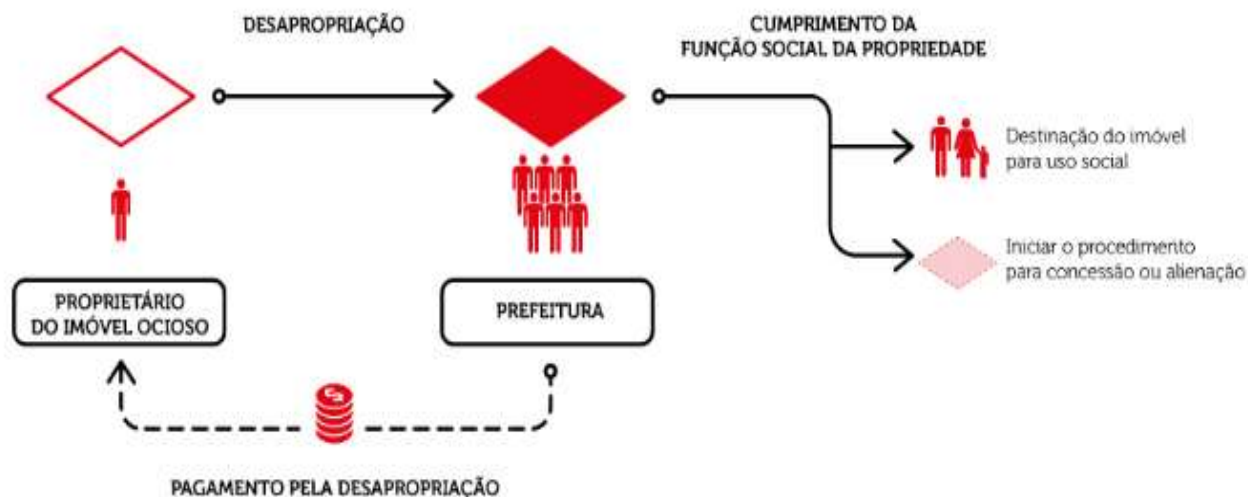
Fonte: Cartilha da função social da propriedade - Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 15.

A fim de assegurar o resultado das ações, é vedado ao município conceder isenção ou de anistia relativas à tributação progressiva (art. 7º, §3º do EC), como no caso de uma nova gestão municipal querer anular os efeitos do IPTU Progressivo no Tempo. Durante o processo administrativo (que não depende de sentença judicial em nenhum momento) deve ser respeitado o direito de defesa do proprietário para que comprove erros no cálculo ou adimplemento da obrigação, por exemplo, a fim de cancelar a progressividade no tempo. Se após cumprida a obrigação o proprietário novamente incorrer no descumprimento da função social, reinicia-se o processo desde o início, com os mesmos prazos, direitos e regras.

#### 4.1.5 Etapa posterior: a Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública

Após cinco anos de aplicação de alíquotas majoradas, é reservado o direito ao poder público de realizar a Desapropriação (tomando para si a propriedade do bem) com Pagamento em Títulos da Dívida Pública e critérios diferenciados de avaliação em relação à “justa e prévia indenização em dinheiro” que ocorre em outra modalidade de desapropriação (art. 8º do EC). Esta etapa é representada graficamente na Figura 27:

**Figura 28 - Esquematização da aplicação da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública**



Fonte: Cartilha da função social da propriedade - Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 16.



Trata-se de desapropriação por interesse social urbano, sistema diferente da desapropriação por interesse social rural para fins de reforma agrária<sup>87</sup>, da desapropriação em caso de cultivo de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo<sup>88</sup> e da desapropriação por utilidade pública<sup>89</sup>.

No caso em questão, a o cálculo da indenização refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público na área onde o imóvel está localizado, após a notificação do PEUC. Além disso, a indenização não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios (art. 8º, §2º, I e II).

O pagamento dos títulos da dívida pública ocorrerá se previamente autorizado pelo Senado Federal, sendo eles resgatáveis no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano, sendo que tais títulos não poderão ser utilizados pelo particular para pagamento de tributos (art. 8º, §1º).

Após a incorporação ao patrimônio público, o município pode alienar ou conceder a terceiros o bem mediante o devido processo licitatório, possibilidade dada pelo art. 8º, §5º para efetivação do aproveitamento do imóvel, ao lado do uso direto pelo poder público. Em todos os casos, há prazo máximo de cinco anos, contados a partir da sua incorporação do bem ao patrimônio público (art. 8º, §4º), sob pena de improbidade administrativa.

---

<sup>87</sup> “**Art. 184.** Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.”

<sup>88</sup> “**Art. 243.** As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.”

<sup>89</sup> Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, “**Art. 5º.** Consideram-se casos de utilidade pública: a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; d) a salubridade pública; e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) os demais casos previstos por leis especiais.”

#### 4.1.6 Alternativa à aplicação do PEUC: o Consórcio Imobiliário

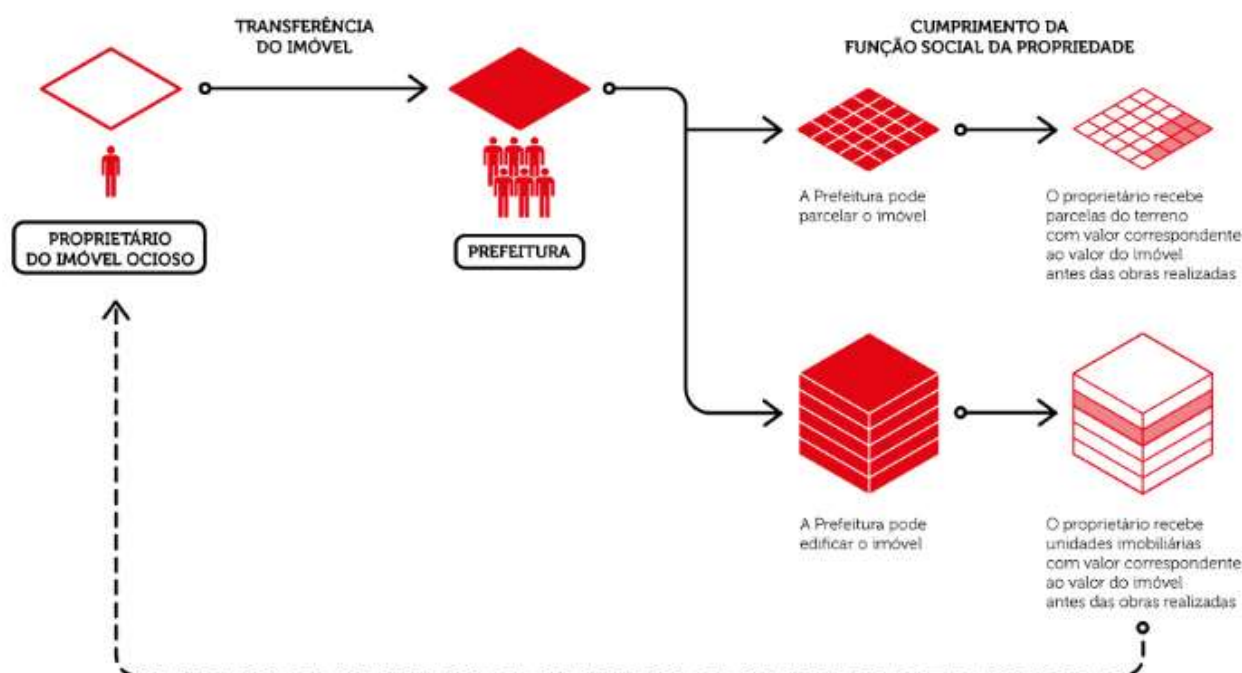
Ferramenta exposta no art. 46 do Estatuto da Cidade, o Consórcio Imobiliário é um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, em que o poder público, a partir de legislação específica, realiza obras de urbanização ou edificação em imóvel cuja propriedade é transferida ao poder público pelo proprietário sem condições financeiras de cumprir obrigação do PEUC. Esta transferência ocorre em troca de: (a) parcelas do solo urbanizado; (b) unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas, conforme demonstra a Figura 29 (página seguinte). Em ambos os casos, são devolvidos ao proprietário patrimônio imobiliário com valor correspondente à propriedade antes das obras de urbanização realizadas pela prefeitura, sem indenização ou juros, sob pena de cobrança da responsabilidade administrativa ao poder público.

O Consórcio Imobiliário é, portanto, uma alternativa ao processo de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e de Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública destinado a realizar urbanização em áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados, sendo indicado para construção de habitação de interesse social (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2002, p. 125). Neste sentido, terá maior potencial de aplicabilidade se relacionado às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), “áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária” (art. 17, LUOS do Recife/1996).

Entretanto, nem sempre o Consórcio Imobiliário pode ser uma solução viável. A aplicação dele exige que o poder público tenha capacidade técnica, financeira, de gestão, além de vontade política de desenvolvê-lo para trazer benefícios sociais, em especial às camadas que não conseguem acesso à uma moradia digna. Assim, em locais ou situações onde não haja possibilidade de aplicação do Consórcio Imobiliário, a aplicação da PEUC ainda se apresenta como alternativa.

Marcelo L. de Souza (2005, p. 126) avalia que, por mais que o IPTU Progressivo no Tempo não tenha como objetivo maior o aumento da arrecadação aos cofres públicos, junto a outros dispositivos, ele pode contribuir para diminuir a disparidade socioeconômica-espacial dentro da cidade por meio da criação de fundos de desenvolvimento urbano e de um zoneamento de prioridades (espaços críticos que precisam de atenção do poder público, como favelas e loteamentos irregulares, de modo a completar o zoneamento de densidade e o zoneamento do uso do solo) e da participação popular na gestão e planejamento urbano. Ademais ele contribuiria com uma arrecadação extra do IPTU, servindo para investimentos em outras demandas sociais.

Figura 29 - Esquematização do Consórcio Imobiliário



Fonte: Cartilha da função social da propriedade - Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 16.

Como mencionado anteriormente, o IPTU Progressivo no Tempo, previsto no Estatuto da Cidade e os instrumentos a ele associados não possuem natureza arrecadatória: sua repercussão nas políticas públicas extrapola objetivos meramente fiscais, contribuindo para o planejamento urbano, sendo considerado como **instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano**, no Guia para implementação do Estatuto da Cidade, pelos municípios e cidadãos, elaborado pelo Instituto Polis (2002).

Dessa forma, “os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimentos dos municípios, na medida em que uma cidade bem equilibrada do ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infraestrutura” (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2002, p.141).

A partir destes entendimentos, pode-se afirmar que o IPTU Progressivo no Tempo é um instrumento que tem o potencial de propiciar o desenvolvimento urbano, desde que a aplicação decorra dos fins corretos (não arrecadatórios) e de uma estruturação física e técnica. Desta forma, será um propulsor do cumprimento da função social da propriedade e da cidade.



## 4.2 A ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO

A Arrecadação de Bem Vago Abandonado é o segundo mecanismo jurídico-urbanístico destacado nesta pesquisa para investigar a possibilidade de indução do cumprimento da função social da propriedade e da cidade no Bairro do Recife, por isso apresenta-se a fundamentação legal e questões importantes associadas à ela.

### 4.2.1 Código Civil de 2002

Quanto à natureza jurídica, ainda pairam dúvidas. Mota (2017), por exemplo, defende que o instituto tem natureza híbrida porque é “assemelhado com a usucapião social [modo de aquisição coletivo da propriedade], simultaneamente, com a ‘desapropriação indireta’ diante da exigência de pagamento de uma ‘justa indenização devida ao proprietário”.

Entretanto, o autor deste trabalho não concorda com a segunda parte da afirmação acima, posto que a indenização seria forma de premiar o proprietário do solo urbano que descumpre com a função social, além dela não ser prevista nos instrumentos que regulam o tema. O instituto *talvez* possa ser mais semelhante à uma espécie de “doação presumida” (que já serve para a doação de órgãos) ou uma transformação da “herança jacente” em ato *inter vivos* (em alguns casos).

Este instituto já estava previsto no ordenamento jurídico brasileiro como meio de perda do direito de propriedade desde o Código Civil de 1916, no art. 589, inciso III e no §2º do mesmo artigo, o qual prescrevia, de acordo com Decreto do Poder Legislativo nº 3.725, de 1919, a seguinte redação: “O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago, passará, dez anos depois, ao domínio do Estado, onde se achar, ou da União, se estiver no Distrito Federal ou em território não constituído em estado”.

Mais tarde, em 1981, em razão da Lei nº 6.969/81, a redação do artigo foi alterada para:

§ 2º - O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago e passará ao domínio do Estado, do Território ou do Distrito Federal se se achar nas respectivas circunscrições:

- a) 10 (dez) anos depois, quando se tratar de imóvel localizado em zona urbana;
- b) 3 (três) anos depois, quando se tratar de imóvel localizado em zona rural.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) define a propriedade como um direito real (art. 1225, I) em que, dentre outras considerações, aborda o conteúdo do direito de propriedade e postula a necessária função social da propriedade como instrumento do projeto constitucional de defesa ao meio ambiente:

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

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

**§ 2º** São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de **prejudicar outrem**.

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

O Código Civil de 2002, no Parágrafo Único, do art. 2.035, também declara que “nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos”.

O Código também é responsável por elencar como meio de perda da propriedade o abandono (art. 1275, inciso III) e por força do art. 1.276, traz uma nova redação ao instituto:

**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.

Neste ponto, merecem destaque as condições impostas pelo Código Civil de 2002 para que haja configuração do abandono: ato unilateral em que o titular (conforme Cartório de Registro de Imóveis), abre mão dos direitos sobre o bem de forma voluntária, intencional e sem manifestação expressa (GONÇALVES, 2002, p. 118), a ser comprovado por diversos meios, posto que o mesmo não se configura apenas como desuso ou mero desprezo físico pelo bem vago (**critério subjetivo/complementar**), dentre eles o meio que não cabe disposição em contrário (presunção absoluta, **critério objetivo/principal** expresso na lei) de existência de pelo menos um tipo de débito fiscal devidamente constituído - não só de IPTU, mas também de “eventual contribuição de

melhoria ou a novel contribuição para o serviço de iluminação pública”; cumulado ao fato de que não haja possuidor posto que a posse indicaria o cumprimento da função social por terceiro com possibilidade de usucapir o bem (SANHUDO, 2007, p. 101).

Deste critério objetivo não cabe disposição em contrário, pois trata-se de uma presunção absoluta<sup>90</sup>, mas sem excluir a possibilidade de respeito aos prazos de defesa administrativa – e, eventualmente, judicial –, pois isso tornaria o processo arrecadatório nulo. Já o critério subjetivo seria um critério auxiliar a fim de identificar, por meio da observação em pesquisa de campo da prefeitura, os imóveis com problemas de conservação, o que seria um indício do abandono a ser posteriormente confirmado pela verificação do critério principal nos sistemas fiscais do município.

Retomando o processo arrecadatório, da leitura do art. 1276, do Código Civil, depreende-se que o imóvel não pode ter possuidor, direto ou indireto, regular ou irregular, posto que a posse indicaria o cumprimento da função social por terceiro com possibilidade de usucapir o bem. Também se entende que deve haver a intenção do proprietário não mais querer conservar o bem em seu patrimônio. Assim, quando o imóvel está **em uso** (regular ou irregular – sem autorização do proprietário e/ou da prefeitura; permanente ou temporário; total ou parcial) do bem, **não é cabível a Arrecadação de Bem Vago Abandonado**, da mesma forma que **obras** de recuperação de fachada e/ou estrutura, em andamento ou concluídas, tornam-se empecilho ao instrumento.

Após verificados os critérios subjetivo e objetivo, o poder público municipal (ou distrital) deve realizar a declaração de vacância do bem após um processo administrativo. Se neste processo o proprietário não manifestar interesse no bem (ingressando com projeto de obras no setor responsável da prefeitura, pagar ou comprovar o pagamento dos débitos fiscais), a municipalidade, independente da discricionariedade (interesse e conveniência do prefeito)<sup>91</sup>, terá a posse imediata não-própria<sup>92</sup> do bem em arrecadação e uma expectativa de direito à propriedade (MIRANDA, 1955, p. 135 *apud* PGMPOA, 2012). Essa expectativa só será transformada efetivamente em direito à propriedade e posse própria por parte do poder público após 03 (três) anos da declaração de vacância (LOTTI, 2006).

---

<sup>90</sup> Em especial, o tema da presunção foi abordado pelo Enunciado n° 243 do Conselho da Justiça Federal: “A presunção de que trata o § 2º do art. 1.276 não pode ser interpretada de modo a contrariar a norma-princípio do art. 150, inc. IV, da Constituição da República” (BRASIL, 2006) - qual seja a vedação ao confisco de bens em razão da ordem tributária”, já que o instituto presume o abandono também por causa do não cumprimento das obrigações fiscais. Este fator levou a considerar a presunção de abandono em razão dos débitos fiscais inconstitucional por parte de Antonio Carvalho (sem data) e Cristiano Chaves de Farias (2015) em razão da competência da União de estabelecer os meios de perda da propriedade e em prol do direito individual do cidadão de dispor e fruir do bem. Como esta discussão de constitucionalidade não é foco deste trabalho, admite-se como válida a teoria afirmada por Armando Lotti (2006), Procuradoria-geral do Município de Porto Alegre/RS (2012), Vladimir Freitas (2013); Leandro Cunha e Terezinha Domingos (2010), Regina Wolochin (2014) e Talden Farias (2018) que afirmam a constitucionalidade em razão do interesse coletivo.

<sup>91</sup> Posto que é um ato administrativo vinculado, inclusive cabendo ação de improbidade administrativa caso não respeitada a lei.

<sup>92</sup> Sem *animus domini*, com poderes limitados até que haja transformação em posse própria (com *animus domini*) após três anos da declaração de vacância.

#### 4.2.2 Procedimentos de aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado (Lei da Regularização Fundiária e Decreto nº 9.310/2018)

Em 2017, a ABVA foi regulamentada pela Lei nº 13.465 (Lei da Regularização Fundiária Urbana, Rural e na Amazônia Legal) através do Título “da Regularização Fundiária Urbana” - a Reurb, que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º) a partir da formulação e desenvolvimento no espaço urbano pelos poderes públicos de “políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (art. 9º, §1º).

Por força do art. 10, foram estabelecidos os objetivos da Reurb:

**Art. 10.** Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A lei também estabelece (art. 13) que a Reurb pode se dar por meio de Interesse Social (Reurb-S), com “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”; ou Interesse Específico (Reurb-E), com “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.”

O mesmo artigo dispõe no §4º que, “na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.”

Para requerer a Reurb, os legitimados são:

**Art. 14.** Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

Como instrumento jurídico que poderá ser empregado sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, a lei acima estipula (art. 15, IV; 64 e 65..) que os legitimados acima poderão provocar a abertura do processo administrativo de Arrecadação de Bem Vago Abandonado, seguindo as diretrizes do Código Civil de 2002:

**Art. 64.** Os imóveis urbanos **privados** abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória. (grifos nossos)

**Art. 65.** Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

Como novidade destes artigos na Lei da Regularização Fundiária, em relação ao Código Civil de 2002: (i) exclui-se a propriedade pública como alvo de processo arrecadatório; (ii) especifica-se o prazo dos débitos fiscais para a presunção absoluta de abandono em, no mínimo, 05 anos; (iii) estipula-se condições para o regulamento municipal: a) a necessidade de processo administrativo (com os devidos direitos de defesa do proprietário, até porque o não pagamento de ônus fiscal pode ter se dado em razão de imunidade ou isenção tributária); b) a comprovação do requisito temporal e fiscal; c) notificação do titular do domínio; e d) prazo de 30 dias para este apresentar impugnação (comprovando os pagamentos devidos) sob pena de ser considerada a concordância com a arrecadação. Este mandamento está consoante ao Enunciado 242/2016, do Conselho da Justiça Federal: “A aplicação do art. 1.276 depende do devido processo legal, em que seja assegurado ao interessado demonstrar a não-cessação da posse” (BRASIL, 2006).

Também é estipulado que (iv) após o procedimento de arrecadação, autoriza-se o município, direta ou indiretamente realizar investimentos necessários para o imóvel cumpra com a função social; (v) fica estabelecido que, se após a declaração de abandono realizada pelo processo administrativo e antes do prazo de 03 anos, o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, o poder público fica assegurado de ser ressarcido nos valores investidos a fim de evitar o enriquecimento ilícito pela retomada do bem vago valorizado durante a posse provisória do município - com isso, confirma-se que, mesmo arrecadado, o bem ainda é de propriedade privada; e, por fim, (vi) determina-se que algumas possíveis finalidades para os bens arrecadados: “programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal” (art. 65).

O Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 instituiu normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, incluindo os da Arrecadação de Bem Vago Abandonado:

**Art. 73.** Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no *caput* será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, pelo prazo de cinco anos.

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados observará o disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e, no mínimo:

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal; e

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º A notificação do titular de domínio será feita por via postal com aviso de recebimento, no endereço que constar do cadastro municipal ou distrital, e será considerada efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

§ 4º Os titulares de domínio não localizados serão notificados por edital, do qual deverão constar, de forma resumida, a localização e a descrição do imóvel a ser arrecadado, para que apresentem impugnação no prazo de trinta dias, contado da data da notificação.

§ 5º A abertura do processo administrativo de que trata o inciso I do § 2º será determinada pelo Poder Público municipal ou distrital ou a requerimento de terceiro interessado.

§ 6º A ausência de manifestação do titular de domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 7º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 8º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do prazo de três anos a que se refere o art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil, fica assegurado ao Poder Público municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio e em valor atualizado das despesas em que houver incorrido, inclusive aquelas tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

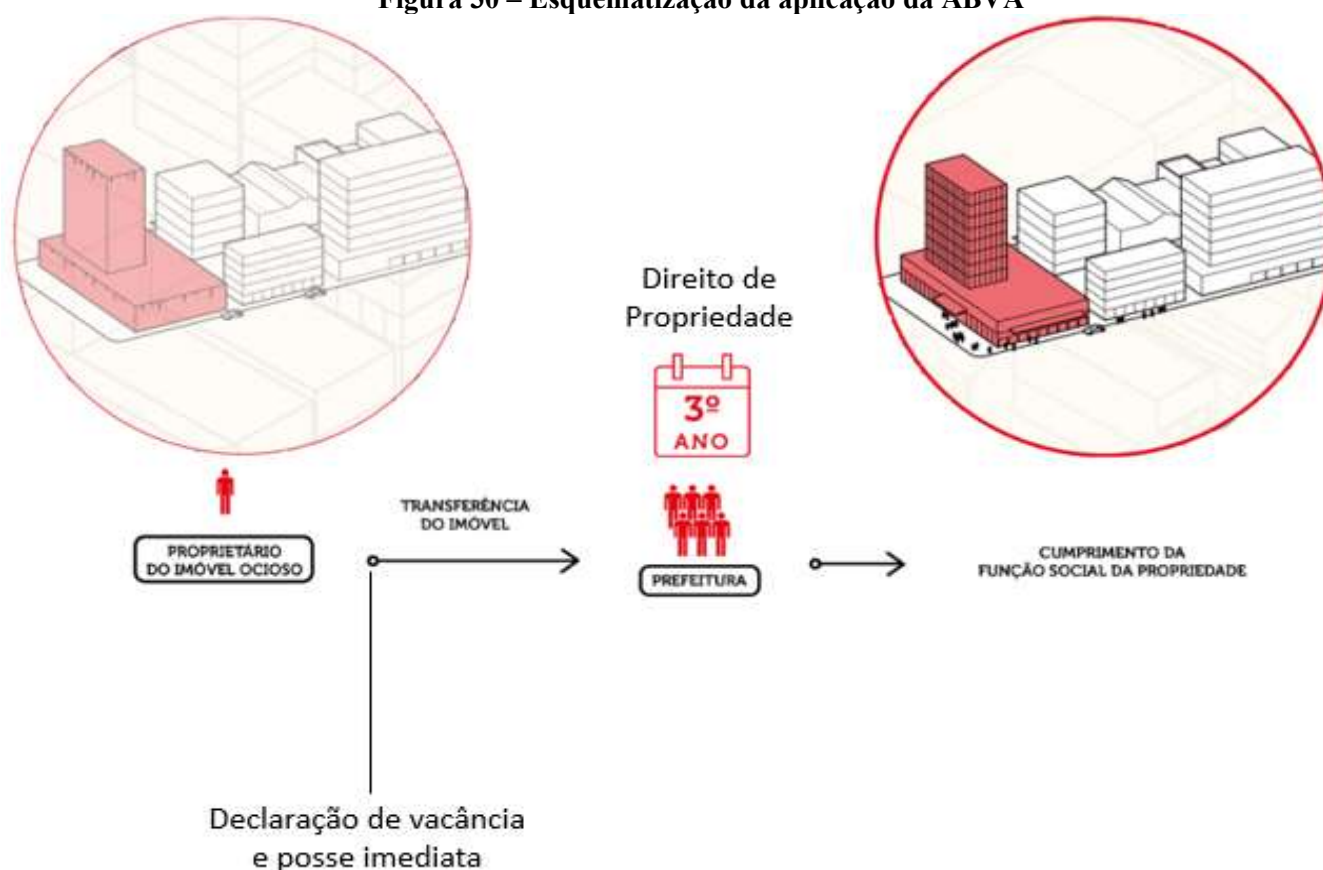
**Art. 74.** Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

Com esta redação, acrescenta-se condições para a notificação do titular: deve ser feita por via postal, “considerada efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço” (§3º); e, caso não localizados, a notificação ocorrerá por edital “a localização e a descrição do imóvel a ser arrecadado, para que apresentem impugnação no prazo de trinta dias, contado da data da notificação” (§4º).

Por fim, o Decreto abordado estipula que quem pode determinar a abertura do processo administrativo é o “Poder Público municipal ou distrital ou a requerimento de terceiro interessado” (§5º). Em termos práticos, a prefeitura precisa prever um sistema de recebimento de denúncias.

Neste sentido, a ABVA é uma ferramenta jurídica que tem potencial de transformação urbanística e social ao induzir que o proprietário de imóvel urbano abandonado identificado através de um critério subjetivo/complementar, ou seja, sem uso e com comprometimento estrutural, fato ratificado pelo autossuficiente critério objetivo de 05 anos ou mais de débitos fiscais, tome iniciativa para transformar a má realidade do imóvel em processo de arrecadação com um que cumpra a função social da propriedade e da cidade. Em outra hipótese, o poder público, ao ter a posse definitiva no prazo de 03 anos após a declaração de vacância do bem e sem manifestação de interesse do proprietário, tem o poder-dever de dar o referido cumprimento da função social.

**Figura 30 – Esquemática da aplicação da ABVA**



Fonte: Autor, 2018. [Adaptação de ilustrações da já mencionada cartilha da função social da propriedade – Prefeitura de São Paulo, 2015]



### 4.3 A REGULAMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS NO BRASIL

No Brasil, a dados quantitativos de implementação do Plano Diretor nos municípios são acompanhados pelo IBGE (2015) (Tabela 09):

**Tabela 09 - Plano Diretor nos municípios brasileiros em 2015**

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios			
	Total	Com Plano Diretor	Sem Plano Diretor	
			Total	Com Plano Diretor em elaboração
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>2 786</b>	<b>2 783</b>	<b>691</b>
Até 5 000	1237	358	879	162
De 5 001 a 10 000	1214	388	826	171
De 10 001 a 20 000	1377	486	890	266
De 20 001 a 50 000	1087	908	179	84
De 50 001 a 100 000	353	344	9	8
De 100 001 a 500 000	261	261	-	-
Mais de 500 000	41	41	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2015.

Conforme observado no levantamento sobre o perfil dos 5.570 municípios brasileiros, em 2015, quase metade (2.783) dos municípios não possuía Plano Diretor, sendo 2.595 deles com menos de 20 mil habitantes, ou seja, desobrigados por lei (Constituição Federal e Estatuto da Cidade). Entretanto, não existe vedação legal para que estes municípios adotem instrumentos de planejamento - existe, na verdade, a desobrigação. E, como já visto, independente do porte do município e quantidade populacional, o planejamento é uma chave essencial para o desenvolvimento.

Chama atenção, ainda, a quantidade de municípios obrigados a adotar o Plano Diretor por terem mais de 20 mil habitantes, mas que ainda não fizeram: 188, dentre os quais apenas 92, menos da metade, estava com o processo de implantação em andamento em 2015.

Uma outra avaliação divulgada por Santos Junior e Montandon (2011, p. 31-33) afirma que em 2011, das 526 leis de planos diretores municipais pesquisadas, a maior parte “procurou incorporar os conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade”. Neles, foi possível perceber a forte presença do zoneamento ou macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (81%) e do conjunto de dispositivos composto por Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamentos em Títulos da

Dívida Pública (87%), a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%).

Afirmam os autores que, todavia, em muitos casos houve a mera transcrição do Estatuto da Cidade, outros preveem instrumentos sem avaliar a realidade do território e a capacidade de gestão municipal ou ainda fazem de forma desarticulada com o Estatuto da Cidade. De toda sorte, de modo geral, há a demonstração da tentativa de realizar um Plano Diretor seguindo as diretrizes do Estatuto (*ibid.*, p. 33).

Em relação a adequação da regulamentação das ferramentas nos Planos Diretores para a efetiva aplicação, o mesmo estudo demonstra a existência de deficiências de natureza técnica, como definição de conceitos e parâmetros urbanísticos e definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos, entre outros aspectos. Como destaque negativo, a pesquisa apresenta a inadequação de diversas diretrizes e instrumentos na demarcação territorial, já que o cabe ao Plano Diretor “definir como cada porção do território cumpre sua função social”. Para isso, o Plano Diretor “deve apresentar, com clareza, a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos” (*ibid.*, p. 36).

Como justificativa para a situação apresentada, dentre as diversas possibilidades, os autores apresentam a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios, sendo necessário apoio estatual e federal para superar as dificuldades locais, como no caso do melhoramento do cadastro imobiliário e territorial (SOUZA, *op. cit.*, p. 131).

Como consequência da inadequação legislativa, os autores pontuam o pequeno avanço no reatamento territorial de diretrizes e de instrumentos, evidenciando “descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses Planos Diretores” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, *op. cit.*, p. 36-37).

No mesmo sentido, pesquisa de 2015 realizada pelo Ministério da Justiça e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com bases em dados de 2012<sup>93</sup> investigou (Tabelas 10 e 11, página seguinte) a presença de lei específica para PEUC e para IPTU Progressivo no Tempo.

Como observado, os dados revelam que é baixo o número de municípios que regulamentam os citados mecanismos de promoção do desenvolvimento urbano. Ou seja, como alerta Eduardo Campanaro (2015, p. 116), a mera previsão no Plano Diretor não é garantia de implantação deles.

---

<sup>93</sup> Como o mais recente Plano Diretor da cidade de São Paulo foi publicado em 2014, não entrou como objeto da pesquisa acima. Contudo, ele é uma referência neste trabalho e deve ser destacado por ter a implementação do PEUC desde 2015 (após decreto de regulamentação específica definindo conceitos e prazos).

Os dados apresentados corroboram com a visão de aplicação prejudicada em razão da falta de regulamentação exposta por Marcelo de Souza (*op. cit.*, p. 124) e já anunciada, em 1977, pelo vereador do município de Assis/SP, Durvalino Binalto (Arena), em publicação do Jornal Voz da Terra (Figura 31), de 10 de novembro do referido ano.

Figura 31 - Jornal Voz da Terra

**VOZ DA TERRA** **Diário Regional**

Assis — (SP) — Ano XV 5.a feira, 10 de Novembro de 1977 N.º 3.035 Número avulso: Cr\$ 1,50

# Lotes vagos: «é justo que se pague pela valorização»

O vereador Durvalino Binalto, da Arena, é a favor da tese de que a prefeitura cobre um imposto mais caro dos terrenos sem edificações que se valorizam em função de melhoramentos introduzidos pelo poder público e em razão do progresso alcançado naturalmente pela própria cidade. Para o edil arenista, esse é um capital parado, que não circula e não propicia desenvolvimento algum, não gera riquezas, mas apenas fica a mercê da especulação imobiliária, e por isso ele acha que devem ser sobretaxados. Por mais que seus proprietários paguem de impostos, para o caso específico de imóveis dessa natureza, a carga tributária nunca seria pesada, pois o lucro auferido com a valorização sempre é bem maior do que o valor recolhido à prefeitura em forma de Imposto Territorial Urbano.

Ao falar sobre o assunto — a propósito da discussão do projeto do orçamento do município para 78 —, Binalto disse que mesmo na gestão anterior "jamais levantei-me para criticar nesta tribuna o aumento de impostos, pois o prefeito não tem condições de administrar com uma receita irrisória.

Disse ainda o mesmo vereador que havia muitas irregularidades no cadastramento de imóveis da prefeitura e divergências no zoneamento da cidade, para efeito de lançamento de impostos. Não culpou, todavia, o ex-prefeito e nem os funcionários por isso. "São enganos que qualquer um pode cometer", afirmou. Informou também que no início da atual administração, ele se assustou ao entrar um dia na prefeitura, quando viu "um monte de gente na seção de cadastro". Mas depois soube que se tratavam de pessoas que foram contratadas, por um período de 90 dias para fazer um levantamento geral na cidade sobre os imóveis. E contou que, na gestão anterior, por ocasião da assinatura de uma escritura de dois terrenos adquiridos por uma de suas filiais em Assis, faltavam oito metros quadrados. E que depois descobriu no cadastro que essa área não estava sendo lançada, razão pela qual o antigo proprietário deixava de recolher o imposto territorial sobre os oito metros. "Não vou jogar pedra em quem quer que seja, talvez seja um engano de um funcionário".

Contou que houve ainda vários problemas de zoneamento por erro do cadastro, e quando o contribuinte recebia um aviso de lançamento muito elevado, e se queixava, o prefeito muitas vezes reconhecendo o erro, reduzia o imposto para a tabela da zona específica onde deveria ser enquadrado.

Quanto aos terrenos que se valorizam mediante a especulação, Binalto foi incisivo: "Isto é dinheiro fora de circulação, quando deveria estar beneficiando alguém". E acrescentou: "Esses lotes são vendidos por preços altíssimos às custas do município que deixa de cobrar um imposto melhor, enquanto os proprietários ganham dinheiro".

Norberto Ferreira, do MDB, perguntou a Binalto se ele era a favor da criação de uma taxa de modo a obrigar que o cidadão construísse nesses lotes (sobretudo os que se localizam em área privilegiada e que mais se valorizam). E Durvalino respondeu que os terrenos baldios não provocam a circulação da moeda e são um onus social pois não geram novas fontes de emprego e assim por diante. No seu entender, "todos os municípios" deveriam criar uma taxa especial para esses imóveis. E citou o caso de um lote defronte à Câmara que vale dois milhões de cruzeiros. "Se o proprietário pagasse 100 mil cruzeiros de impostos por ano, ainda estaria ganhando um milhão e 900 mil cruzeiros".

Disse Binalto que o prefeito de São Paulo, Olavo Setubal, já adotou a medida com a ajuda dos vereadores do MDB.

O líder da bancada, José João Zanotti, em reforço a tese de seu colega de bancada, aduziu que na Vila Palmares há uma área de meio quarteirão, cujo dono não aparece porque não tem interesse de vender os lotes vagos existentes.

"Durvalino Binalto ressaltou que é preciso cobrar o que vale, pois Assis está crescendo porque é polo de uma região. "Ainda mais agora que o Governo está nos olhando com bons olhos". Para o ex-presidente da Câmara o desenvolvimento de Assis é irreversível "com boa ou má administração". E "é justo que se pague pela valorização dos imóveis".

São situações que coadunam com o que apresenta Souza (*op. cit.*, p. 133-138) como obstáculos à implementação dos instrumentos de promoção ao desenvolvimento urbano: (i) a falta de formação de uma opinião pública em prol do desenvolvimento urbano, estando os conhecimentos mais restritos aos especialistas; (ii) barreiras gerenciais e técnicas, como ineficiência burocrática, defasagem de dados e outras questões já apresentadas; (iii) interesse político, que cede à pressão dos agentes modeladores do espaço urbano que ganham com a mais valia social, densificação excessiva e destruição do patrimônio ambiental e histórico; (iv) poder midiático e financeiro criador e propagador de uma cultura, mentalidade voltada para o “progresso”, “modernidade”; (v) entraves econômicos, como escassez de recursos captados, irresponsabilidade fiscal, endividamento municipal, desatualização do cadastro imobiliário etc.; (vi) jurídico-institucionais, como a adequação legislativa de um instrumento principal, como o Plano Diretor, o que inviabiliza a correta regulamentação de outro dispositivo; e (vii) objeções sociopolíticas, como o tráfico de drogas, milícias controlando o espaço urbano e reduzindo a participação popular.

**Tabela 10 - Municípios com Plano Diretor e lei específica de PEUC segundo classes de tamanho da população 2012**

CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO		QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	% EM RELAÇÃO AO TOTAL	MUNICÍPIOS COM PLANO DIRETOR	%	MUNICÍPIOS COM LEI ESPECÍFICA DE PEUC	%
		A		B	B/A	C	C/B
<b>Classe 1:</b>	Até 5.000 habitantes	1.298	23%	328	25%	61	19%
<b>Classe 2:</b>	De 5.001 a 10.000 habitantes	1.210	22%	352	29%	61	17%
<b>Classe 3:</b>	De 10.001 a 20.000 habitantes	1.388	25%	474	34%	107	23%
<b>Classe 4:</b>	De 20.001 a 50.000 habitantes	1.054	19%	900	85%	128	14%
<b>Classe 5:</b>	De 50.001 a 100.000 habitantes	327	6%	318	97%	73	23%
<b>Classe 6:</b>	De 100.001 a 500.000 habitantes	250	4%	248	99%	74	30%
<b>Classe 7:</b>	Mais de 500.000 habitantes	38	1%	38	100%	17	45%
<b>TOTAL</b>		<b>5.565</b>	<b>100%</b>	<b>2.658</b>	<b>48%</b>	<b>521</b>	<b>20%</b>

Fonte: IPEA, 2015, p. 28.



**Tabela 11 - Regulamentação e aplicação do PEUC e IPTU Progressivo no Tempo nos municípios com população acima de 100mil habitantes 2012**

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS PESQUISADOS	MUNICÍPIOS COM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO		%	MUNICÍPIOS COM APLICAÇÃO DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO		%
	A	B		B/A	C		C/B
<b>Capitais</b>	27	8	Campo Grande (MS) Cuiabá (MT) Curitiba (PR) Goiânia (GO) João Pessoa (PB) Palmas (TO) São Paulo (SP) Teresina (PI)	30%	4	Curitiba (PR) Goiânia (GO) Palmas (TO) São Paulo (SP)	50%
<b>Municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes</b>	76	12	Araguaína (TO) Bagé (RS) Cascavel (PR) Diadema (SP) Itabira (MG); Juazeiro do Norte (CE) Maricá (RJ) Maringá (PR) Paranaíba (PR) Rio Verde (GO) Santos (SP) Umuarama (PR)	16%	2	Diadema (SP) Maringá (PR)	17%
<b>Municípios com população maior que 500.000 habitantes</b>	7	5	Duque De Caxias (RJ) Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP) Sorocaba (SP) Uberlândia (MG)	71%	2	Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP)	40%
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>25</b>	<b>Municípios</b>	<b>23%</b>	<b>8</b>	<b>Municípios</b>	<b>32%</b>

Fonte: IPEA, 2015, p. 29.

Tais pontos apresentados se mostraram presentes na pesquisa de Eduardo Campanaro (2015) quanto as causas da dificuldade de implantação do IPTU Progressivo no Tempo (Quadro 12).

Quadro 12 - Síntese das causas que dificultam a implantação do IPTU Progressivo no Tempo - parte 1

Síntese das causas que dificultam a implantação do IPTU-ProgrT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De natureza Política:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Carga Tributária já elevada nos imóveis sujeitos ao IPTU-ProgrT (COLABORADORES 1 e 17);</li> <li>○ Desprestígio político do administrador, embora necessária a implantação e razão da grande especulação imobiliária (COLABORADOR 7);</li> <li>○ Sucessão eleitoral que proporciona visões políticas diferenciadas de administração (COLABORADOR 11);</li> <li>○ "Receio de desgaste político, em especial, nas classes média/alta, que seriam as mais afetados com a sua implantação" (COLABORADOR 11);</li> <li>○ "Pressão do setor imobiliário, que busca a valorização dos espaços vazios urbanos para, posteriormente, comercializá-los" (COLABORADOR 11);</li> <li>○ "Pressão do setor imobiliário para que a expansão horizontal continue ocorrendo, permitindo, assim, empreendimentos a custo baixo em áreas distantes do centro urbano" (COLABORADOR 11);</li> <li>○ Atribuição ganho político ao grupo do prefeito anterior (COLABORADOR 11);</li> <li>○ Revisão do Estatuto da Cidade. "O Estatuto da Cidade deve ser revisado, pois, o que era necessidade há 24 anos, por ocasião da promulgação da nossa Constituição, hoje não é mais. Muitos municípios já estão adensados demais e, em alguns casos, não se justifica o IPTU progressivo (COLABORADOR 16);</li> <li>○ Populismo do governante. "Cultura de ação administrativa voltada para a preservação de índices de popularidade (populismo) provocada, s.m.j., pelo sistema de reeleição. Quando tivermos cultura voltada para a CONTA DE RESULTADO, a população aceitará que a cidade é um grande condomínio e que a manutenção desse condomínio é feita, pelos serviços mais básico (coleta de resíduos urbanos, sua destinação e transporte, recuperação de ruas e avenidas e calçadas etc) (COLABORADOR 17);</li> <li>○ Inter-relacionamento (para não falar dependência do Executivo com o Legislativo) de interesses de preservação da chamada Governabilidade (entenda-se como facilidades para aprovação de projetos de leis). (COLABORADOR 17);</li> <li>○ Provável receio da classe política em discutir a matéria ou em se comprometer com ela, receio esse revelado pela não devolução dos questionários enviados.</li> </ul> </li> <li>• <b>Divergência de interpretação quanto ao conceito de política de desenvolvimento urbano quanto:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ À utilização do Imóvel: "Não pode haver justificativa para a não utilização ou subutilização do imóvel" (COLABORADOR 1);</li> <li>○ À aceitação do bem imóvel com a finalidade de investimento: "O benefício da poupança</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: CAMPANARO, 2015, p. 139-140.

Quadro 12 - Síntese das causas que dificultam a implantação do IPTU Progressivo no Tempo - parte 2

<p>será superado pelo prejuízo ao bem público protegido" (COLABORADOR 1);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ao conceito de desenvolvimento: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "A função social da terra deve prevalecer sobre qualquer outro aspecto, em especial o financeiro" (COLABORADOR 11);</li> <li>▪ "Embora o imóvel possa ter essa característica de poupança, entendo que a propriedade privada urbana não deva ter qualquer privilégio, pois prejudica o conjunto da sociedade" (COLABORADOR 12);</li> </ul> </li> <li>○ À finalidade do IPTU-ProgrT: "Quem tem uma área ou um lote inserido na área sujeita a aplicação o IPTU progressivo nem sempre é um especulador são muitos que trabalharam, se aposentaram e investiram o dinheiro em um lote. Passaram se os anos tivemos momentos de crise em que tivemos momentos melhores, mas a pessoa não conseguiu construir e ainda não consegue, será justo penalizá-la com alíquota de IPTU progressiva pela situação financeira dela atual? No nosso exemplo alíquota de IPTU para terrenos já é 4%" (COLABORADOR 16).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De natureza de mercado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ "No Município de Franca, por questões afeitas a diretrizes para ocupação do solo e déficit habitacional, aproximadamente 80% dos loteamentos são implantados em áreas periféricas, os quais possuem demanda de aquisição para moradia própria, através de financiamentos por enquadramento em programas habitacionais governamentais. Por força dessas características, as ocupações com construções, na maioria dos loteamentos implantados, atingem aproximadamente 70% no período de quatro anos, período este em que geralmente já foram implantadas as infraestruturas básicas e já possuem pelo menos dois equipamentos públicos à disposição da população, como escolas e creches" (COLABORADOR 13);</li> <li>○ "Com o crescimento imobiliário após a facilidade de crédito, os empreendimentos imobiliários cresceram muito, são poucas as áreas ociosas" (COLABORADOR 16).</li> </ul> </li> <li>• <b>De natureza administrativa</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provável falta de preparo administrativo para lidar com a aplicação do IPTU-ProgrT, especialmente em razão de sua complexidade, revelando falta de resposta aos questionários enviados à classe política.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: CAMPANARO, 2015, p. 139-140.

Fora do Quadro 12, o autor também identificou (*ibid.*, p. 140) a divergência quanto ao caráter confiscatório. Ele também pontuou (Quadro 13) problemas decorrentes da não aplicação do IPTU Progressivo no Tempo:

**Quadro 13 - Problemas decorrentes da não implantação do IPTU Progressivo no Tempo**

Problemas decorrentes da não implantação do IPTU-ProgrT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocupação desordenada do solo urbano e falta de um planejamento atrelado ao desenvolvimento social sustentável;</li> <li>• Especulação imobiliária;</li> <li>• Produção de Vazios Urbanos que propiciam, inclusive, facilitação e aumento da criminalidade, utilização como abrigo para marginais, produtos de ações ilícitas e falta de interligação entre bairros;</li> <li>• Existência de terrenos vagos ou baldios, trazendo transtornos à população vizinha e sobrecarga à Administração Pública para fiscalizar sua limpeza e manutenção;</li> <li>• Existência de prédios abandonados sem uso ou sem destinação;</li> <li>• Reclamação por lixo acumulado, entulho, mato alto, morada para roedores, escorpiões, insetos e demais animais peçonhentos, colocando a população vizinha uma situação de vulnerabilidade quanto à saúde e segurança pública;</li> <li>• Degradação do meio-ambiente provocado pelo depósito de lixo de toda espécie nos terrenos vagos e vazios urbanos, com contaminação, inclusive de mananciais;</li> <li>• Crescimento horizontal exagerado da malha urbana;</li> <li>• Aumento de custos dos serviços públicos, como transporte coletivo, escolas, creches, limpeza pública, segurança, iluminação pública, serviços de água e coleta de esgotos sanitários, galeria de águas pluviais, asfalto, entre outros;</li> <li>• Prejuízo à acessibilidade por inexistência de calçadas transitáveis e falta de cercas para contenção de animais em vias públicas;</li> <li>• Questões estéticas da cidade.</li> </ul>

Fonte: CAMPANARO, 2015, p. 142.

Tais fatores apresentados também servem de baliza para as consequências da falta de regulamentação da arrecadação de bem vago porque possuem o mesmo objetivo de cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Quanto à ABVA, ainda não existem tantas pesquisas acadêmicas ou institucionais avançadas que possam dar o mesmo panorama que do IPTU Progressivo no Tempo ou do Plano Diretor. Nem mesmo ao buscar na ferramenta jurídica "vLex" foram encontrados registros de legislações municipais sobre o tema. De forma genérica, a partir da ferramenta de pesquisa do "Google" foram encontradas notícias e alguns artigos acadêmicos que citam cidades que regulamentaram o instrumento (Quadro 14). Percebe-se que a maioria realizou ato legislativo anterior à Lei da Regularização Fundiária e do Decreto 9.310/18.



**Quadro 14 - Regulamentação da ABVA em municípios brasileiros**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>
Manaus/AM	Lei n. 166, de 13 de setembro de 2005
Camaquã/RS	Lei municipal nº 785, de 30 de dezembro de 2005
Rio de Janeiro/RJ	Decreto nº 35.648, de 16 de maio de 2012
Araraquara/SP	Lei nº 7.733, de 24 de maio de 2012
Monguagá/SP	Lei municipal nº 2.576, de 17 de dezembro de 2012
Caraguatatuba/SP	Decreto nº 212, 11 de dezembro de 2014
Salvador/BA	Lei nº 8553, de 28 de janeiro de 2014 e Decreto nº 25.922, de 30 de março de 2015
Porto Alegre/RS	Decreto nº 19.622, de 28 de dezembro de 2016
Juquiá/SP	Decreto nº 1422, de 01 de setembro de 2017
Bragança Paulista/SP	Decreto nº 2633, de 12 de janeiro de 2018
<b>Recife/PE</b>	<b>Decreto nº 31.671, de 10 de agosto de 2018</b>

Fonte: Autor, 2018.

#### **4.3.1 A regulamentação na cidade do Recife**

Para realizar a identificação da regulamentação dos instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano no Recife foi necessário, inicialmente, verificar a existência do Plano Diretor, cumprindo o requisito da Constituição Federal (art. 182, §§1º e 2º) e do Estatuto da Cidade (art. 39 e seguintes); e, posteriormente, de legislação específica regulamentadora.

Através de busca eletrônica no site da prefeitura, foi possível identificar que na cidade do Recife, o IPTU Progressivo no Tempo já havia sido apresentado pela Lei 15.547/1991 (Plano Diretor de 1991), no art. 30º, e atualmente está presente na Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008 (Plano Diretor de 2008). Não haviam registros quanto à ABVA em ambos Planos (1991 e 2008).

Ao analisar o Plano Diretor de 2008, é possível notar a presença ou não dos seguintes instrumentos/procedimentos: Notificação; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública, Consórcio Imobiliário, Arrecadação de Bem Vago Abandonado (ABVA) (Quadro 15).



**Quadro 15 - Regulamentação de instrumentos jurídico-urbanísticos no Recife (Plano Diretor 2008)**

<b>ETAPA FERRAMENTA</b>	<b>PLANO DIRETOR</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>PRAZO (REGRA GERAL, EXCETO LEI ESPECÍFICA DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA)</b>
<b>NOTIFICAÇÃO</b>	Art. 150	Art. 149: I - Solo urbano não edificado: os imóveis localizados em toda a Macrozona de Ambiente Construído-MAC e na Macrozona de Ambiente Natural - MAN cujo coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para a zona em que se situam (referência a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife - Lei nº 16.176/96) (Figura 32); II - Imóveis não utilizados: os lotes ou glebas edificados cuja área construída não seja utilizada há mais de 05 (cinco) anos; III - Imóveis subutilizados: aqueles cujos coeficientes de utilização não atinjam o mínimo definido por zona, previsto no artigo 143, e que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da edificação sem uso há mais de 05 (cinco) anos.	Após a identificação dos imóveis em situação descrita no art. 149.
<b>PEUC</b>	Arts. 147, II, “a”; 148 ao 153	Art. 148 - São passíveis de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, incidência de imposto predial e territorial urbano Progressivo no Tempo e desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados em toda a Macrozona de Ambiente Construído - MAC e Macrozona de Ambiente Natural - MAN (estas duas macrozonas representam todo o município do Recife), observada a legislação ambiental específica (referência a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife - Lei nº 16.176/96)	Art. 151, §2º - No prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação; (§ 4º) O parcelamento ou edificação deverá ser iniciado no prazo máximo de dois anos a contar da aprovação do projeto; (§ 6º) Os proprietários notificados em virtude da não utilização de edificações de suas propriedades deverão garantir, no prazo de um ano a partir do recebimento da notificação, que as mesmas cumpram sua função social.
<b>IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO</b>	Arts. 147, II, “b”, 148; 154 e 155.		Art. 154 - Prazo mínimo: após o descumprimento das obrigações do PEUC; Prazo máximo: não há.
<b>DESAPROPRIAÇÃO COM PGTOS. EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA</b>	Arts. 147, II, “c”; 148, 156 e 157.		Art. 156 - Decorridos 05 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar e utilizar os imóveis nos prazos e condições previstas nos artigos anteriores, poderá o Município proceder à desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; § 1º Os títulos da dívida pública emitidos após aprovação pelo Senado Federal serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos em prestações anuais.
<b>CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO</b>	Art. 148, parágrafo único, 166, III e 177 ao 179	Art. 177 Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou 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, conforme determinações da Lei Nº 10.257 - Estatuto da Cidade de 10 de julho de 2001.	Art.8º, §4º, do Estatuto da Cidade O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. Prazos específicos deverão ser estabelecidos no termo de transferência de propriedade.
<b>ABVA</b>		Não há previsão no Plano Diretor de 2008.	

Fonte: Autor, 2018.

A ABVA foi recém inserida no ordenamento jurídico municipal via **Decreto nº 31.671, de 10 de agosto de 2018**, publicado no Diário Oficial do Recife nº90, de 11 de agosto de 2018 (ANEXO N)<sup>94</sup>. A legislação recifense, seguindo os requisitos das legislações federais, prevê os procedimentos administrativos e a organização institucional para a aplicabilidade do mecanismo.

Por fim, foi realizada uma pesquisa no Código Tributário Municipal do Recife (Lei n.º 15.563, de 27 de dezembro de 1991, atualizado até a Lei n.º 18.456, de 27 de dezembro de 2017) a fim de buscar informações sobre a progressividade da alíquota do IPTU. A Tabela 12 apresenta o valor das alíquotas, referentes ao ano de 2018, ordinárias para imóveis edificados, conforme o Código Tributário. Foi possível, também, observar que no art. 30, §§1º e 2º, há menção de tal progressividade quando houver descumprimento da função social da propriedade:

**Art. 30.** As alíquotas do imposto são:

I - em relação a imóveis não edificados, 3%;

II - em relação a imóveis edificados, de acordo com a seguinte Tabela [Tabela 12]:

§ 1º Identificados os imóveis que não estiverem cumprindo **a função social da propriedade urbana**, o Município aplicará **alíquotas progressivas** na cobrança do IPTU, conforme disposto no Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife.

§ 2º Para os fins de que trata o § 1º antecedente, a aplicação de alíquotas progressivas observará o prazo de 2 (dois) anos contados da data da aprovação do Plano Diretor da Cidade do Recife.

[...] (Redação dada pelo artigo 2º da Lei nº 16.933, de 29 de dezembro de 2003) (grifos nossos)

**Tabela 12 - Valor da alíquota (2018) ordinária para imóveis edificados - Código Tributário do Recife**

Valor Venal	Alíquotas	
	Residencial	Não-residencial
ATÉ R\$ 44.374,35	0,60%	1,00%
ACIMA DE R\$ 44.374,35 ATÉ R\$ 165.072,68	0,80%	1,25%
ACIMA DE R\$ 165.072,68 ATÉ R\$ 60,88	1,00%	1,50%
ACIMA DE R\$ 385.169,63 ATÉ R\$ 836.502,56	1,20%	1,75%
ACIMA DE R\$ 836.502,56	1,40%	2,00%

Fonte: Código Tributário do Recife, atualizado em 2018.

<sup>94</sup> O fechamento desta dissertação para análise da banca examinadora foi em 10 de julho de 2018, ou seja, um mês antes da promulgação do Decreto. Desta forma, não houve o aprofundamento de valoração da legislação, ocorrendo apenas a atualização de informações após a aprovação da pesquisa. De todo modo, salienta-se que a legislação local superveniente **não alterou os resultados** encontrados quanto à aplicabilidade do instrumento nos imóveis ociosos do Bairro do Recife porque ela se valeu dos **mesmos requisitos da legislação federal** que serviu de base para o desenvolvimento deste trabalho (Código Civil de 2002, Lei da Regularização Fundiária e Decreto da Regularização Fundiária), sendo inovadora apenas na especificação de procedimentos administrativos e organizacionais.

Entretanto, também no Código Tributário não há menção mais específica das condições de progressividade da alíquota no caso de descumprimento da função social da propriedade.

Ante ao panorama brasileiro e recifense apresentado, nota-se que: (i) a maior parte dos municípios brasileiros não regulamentou instrumentos importantes para a política urbana e o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; (ii) a legislação recifense do IPTU Progressivo no Tempo existente (Plano Diretor e Código Tributário Municipal) é genérica ao não abordar, por exemplo, os valores das alíquotas, o tempo da progressividade ou porque delimita todo o município como área sujeita a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (contrariando requisito do art. 42, I, do Estatuto da Cidade); (iii) sabe-se que os prazos mínimos do PEUC só permitem a aplicação da majoração da alíquota em um tempo mínimo maior que dois anos, contudo, a exigência acima exposta do art. 30, §2º, do Código Tributário Municipal, pode tornar-se um empecilho ou espaço para brechas na aplicação da progressividade tributária em comento; (iv) o Plano Diretor do Recife é datado de 2008, ou seja, com quase 10 (dez) anos de vigência e beirando o prazo final de revisão (art. 39, § 3º, do Estatuto da Cidade); (v) o Plano Diretor do Recife faz referência a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Figura 32), que é datada de 1996 - mais desatualizada que o próprio Plano Diretor do Recife de 2008; (vi) mesmo passados 17 anos da publicação do Estatuto da Cidade, regulamentando as ferramentas apresentados na Magna Carta; e quase 10 anos de vigência do Plano Diretor de 2008, que previu o IPTU Progressivo no Tempo, ainda hoje não existe regulamentação específica para o instrumento na cidade do Recife.

**Figura 32 – Coeficiente de Utilização LUOS/1996/Recife**

ZONAS		COEFICIENTES DE UTILIZAÇÃO - $\mu$					
		$\mu$ Mínimo	$\mu$ Permanente	$\mu$ Básico	$\mu$ de exportação	$\mu$ de importação (TDC ou outorga onerosa)	$\mu$ Máximo
ZAC - R		0,1	-	2,0	-	-	2,0
ZAC-C	ZAC-C 1	0,1	1,0	2,0	1,0	1,0	3,0
	ZAC-C 2	0,1	1,0	3,5	2,5	-	3,5
		0,1	1,0	3,0	2,0	-	3,0
		0,1	1,0	2,5	1,5	-	2,5
		0,1	1,0	2,0	1,0	-	2,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	-	1,5
ZAC-M		0,1	1,0	3,0	2,0	-	3,0
ZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	-	1,5
SSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	-	2,0

Fonte: LUOS/1996, Recife, art. 222 - com destaque do autor.

Contudo, em face da proximidade do final do prazo legal para revisão, a Prefeitura da Cidade do Recife está realizando em 2018 a revisão do ordenamento territorial, incluindo o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e, dentre outros instrumentos, o IPTU Progressivo no Tempo (ANEXO A).<sup>95</sup>

Ante ao exposto, segue resumo dos principais eventos levantados no Capítulo 04 e as consequentes legislações locais (Quadro 16), em que revela-se o atraso local na regulamentação em prol do desenvolvimento urbano:

**Quadro 16 - Principais eventos levantados no Capítulo 04**



Fonte: Autor, 2018.

<sup>95</sup> Inclusive, estudos para a regulamentação dos instrumentos são apontados desde 2014 pelo secretário de Assuntos Jurídicos e procurador geral do município. (CLEMENTE, André. Prefeitura do Recife estuda implantar IPTU progressivo. Diário de Pernambuco, 26 dez. 2014. Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2014/12/26/internas\\_economia,551267/prefeitura-do-recife-estuda-implantar-iptu-progressivo.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2014/12/26/internas_economia,551267/prefeitura-do-recife-estuda-implantar-iptu-progressivo.shtml)> . Acesso em 06 jul. 2018).

#### 4.4 AVALIAÇÃO COMPARATIVA DA APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA ABVA EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Como a cidade do Recife não **regulamentou** o IPTU Progressivo no Tempo e ainda não **aplicou** a ABVA, para avaliar os efeitos dos instrumentos foi necessário buscar suporte em experiências de outros municípios brasileiros.

##### 4.4.1 Avaliação de casos de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo

Este primeiro tema já foi pesquisado em diversas publicações acadêmicas, sendo informações importantes complementadas pela Procuradoria da Fazenda Municipal do Recife<sup>96</sup>:

###### 4.4.1.1 Aspectos negativos

Dânia Brajato (2015, p. 208) concluiu que a expectativa positiva do setor imobiliário do município de **Manringá/PR** com o IPTU Progressivo no Tempo não dialoga com lógica de democratização do acesso à terra. Na verdade, ela reforça o caráter restritivo do urbanismo da cidade. Ela ainda afirma que, apesar dos resultados, “o instrumento não foi utilizado para alcançar as finalidades do ideário da Reforma Urbana, mas para acomodar o crescimento da cidade”.

Como problema, a autora ainda identificou (*id.*, p. 208) que a mera notificação não é eficaz se não houver planejamento e monitoramento das ações: (i) o processo de aplicação da primeira etapa (PEUC) não contou com lei específica ou decreto regulamentador, restando as tarefas para a administração; (ii) a notificação de proprietários não identificou o universo de imóveis e, conseqüentemente, não houve conjunto imobiliário prioritário; (iii) sem o estabelecimento de um sistema de monitoramento e controle, dificulta-se a avaliação de resultados e permite brechas para o descumprimento da obrigação.

Este panorama teve como repercussão “a limitação da ocupação de lotes vazios urbanos e não contribuiu para converter a valorização excessiva ou democratizar o acesso à terra”, ou seja, “não combateu a especulação imobiliária” (BRAJATO, 2015, p. 201).

---

<sup>96</sup> A instituição foi procurada porque algumas respostas à dúvidas não terem sido encontradas na doutrina ou publicações acadêmicas. As respostas foram concedidas *informalmente*, mas autorizadas para publicação.

Neste mesmo estudo, Amorim (2015 *apud* BRAJATO, 2015, p. 211) apontou “que o preço médio do metro quadrado de terrenos ofertados entre 2008 e 2012, nos bairros que abrigam a maior parcela dos imóveis notificados na primeira etapa, aumentou 170%.

A autora também concluiu (*id.*, p. 209) que a falta de um plano maior de ordenamento territorial levou repercuiu (i) na ausência de integração dentro da própria administração, fato exposto no caráter meramente tributário que a secretaria de fazenda deu ao instrumento; (ii) na falta de lógica da área de aplicação da ferramenta (periferias sem infraestrutura), com potencial de gerar crescimento da cidade para áreas não desejadas, o que contraria o objetivo da ferramenta; (iii) desassociação com outros dispositivos urbanísticos (lei de uso e ocupação do solo, coeficientes urbanísticos, Zonas Especiais de Interesse Social), o que gerou a notificação de imóveis que não puderam ser destinados à habitação de interesse social; (iv) desintegração com os planos de gestão local, com o estímulo aos empreendimentos públicos fora de imóveis notificados.

Além disso, a autora (*id.*, p. 211) pontuou que poucos proprietários reagiram no sentido de dar uso ao imóvel (de 705 imóveis notificados, houve 41 processos de licenciamento em andamento na época, sendo apenas 02 projetos de parcelamento do solo aprovados; dos 105 imóveis notificados na primeira etapa, houveram 09 alvarás de construção, mas apenas 02 de uso residencial).

Camilla Pessler avaliou as razões para não aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em **Curitiba**/PR a partir de avaliação feita por técnicos que listaram: (i) a demora do processo legal (prazos para notificar, apresentar projetos etc.) que influencia o comportamento do prefeito, posto que o resultado ocorreria em outra gestão; (ii) a existência da alternativa da produção de um fundo de interesse social por meio aplicação da progressividade fiscal como contorno à complexidade de implementação do instrumento; (iii) quando houve a contratação da empresa para realização do Plano Diretor não houve a previsão de elaboração de leis complementares; (iv) o valor baixo do terreno, mesmo com a aplicação da alíquota progressiva, não geraria impacto motivacional do proprietário mudar a situação do imóvel.

Na dissertação, a autora (*id.*, p. 121) também concluiu que as negociações para aplicação do IPTU Progressivo no Tempo envolvem, no mínimo, duas gestões municipais por causa da formulação de Plano Diretor e processos judiciais propostas pela parte sancionada.

No município de **Assis**/SP, como conclui Floeter (2007, p. 117), a vontade política para viabilizar a implantação da progressividade do IPTU em lotes vagos foi manifestada na gestão municipal entre 1993 e 1996 (antes do Estatuto da Cidade), repercutindo em medidas administrativas e políticas modernizadoras que tornaram a arrecadação do IPTU em instrumento

da política urbana e de financiamento de políticas públicas na cidade. Contudo, a pressão de proprietários fundiários e empreendedores imobiliários, ao lado da descontinuidade administrativa prejudicou a gestão, descaracterizando os fundamentos e objetivos.

Marcelo Seger (2014, p. 100) identificou como óbices legais à implementação do IPTU Progressivo no Tempo no município de **Blumenau/SC**: (i) falha técnica da Lei Complementar 615/2007, que ao mesmo tempo conceitua os imóveis que podem ser alvo do instrumento e remete a delegação do conceito para (outra) “lei específica”; (ii) deixa de utilizar lei já existente com parâmetros de coeficiente de aproveitamento, o Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do município, para remeter a uma lei específica o coeficiente de aproveitamento que servirá de baliza para o conceito de “imóvel subutilizado”; (iii) o critério adotado como imóvel “não edificado” (área ou somatório das áreas do imóvel, contíguas o não, sem qualquer edificação e de um único proprietário, seja igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup>) foi esvaziado por alcançar a área de poucos imóveis registrados no cadastro imobiliário; (iv) a lei complementar não atenta para a necessidade de desconsiderar imóveis não edificados com restrição administrativa ou ambiental de edificar; (v) condicionamento da lei complementar a uma outra lei específica para que haja notificação dos proprietários - lei que até 2014 não havia sido editada; (vi) Este problema poderia ser suprido com os meios de notificação do Código Tributário do Município de Blumenau, mas este veda a utilização destes meios quando houver restrição de lei específica, caso da lei complementar 615/2007. Ou seja, existe um descompasso com o Código Tributário Municipal; (vii) as alíquotas, que variam entre 0,3% e 3,5%, o que significa mais tempo para que se alcance a alíquota máxima de 15%.

O autor também identificou (*id.*, p. 210) os óbices administrativos: (i) limites de operacionalização da implementação do IPTU Progressivo no Tempo, como: cadastro imobiliário desatualizado, falta de servidores para atualizar e identificar os imóveis, padrão de notificação, falta de diálogo com a secretaria de fazenda municipal e falha na transparência dos recursos obtidos; (ii) desconfiança de relutância dos administradores por questões eleitorais.

Desde 2005, Leônio Alves da Silva já alertava para o problema dos longos prazos para o processo de aplicação do PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública (2005, p. 259). Trata-se de prazo extenso (sintetizado no Quadro 17) que não coaduna com o cumprimento da função social da propriedade e a execução de políticas públicas em pouco espaço de tempo.



Neste sentido, foi encontrado posicionamento do Secretário de Planejamento Urbano do Recife em reportagem de 01 de outubro de 2017<sup>97</sup> reconhecendo que a aplicação não é uma solução imediata, em razão do longo processo até que um imóvel seja desapropriado.

**Quadro 17 - Cômputo de prazos do Estatuto da Cidade**

<b>ESTATUTO DAS CIDADES – CÔMPUTO DE PRAZOS NA IMPOSIÇÃO DE PENALIDADES</b>		
Art.	Assunto	Prazo conferido
5º, § 3º, II	Notificação editalícia	Após três vezes frustrada a notificação pessoal do proprietário do imóvel ou administrador se pessoa jurídica
5º, § 4º, I	Parcelamento ou edificação compulsória	1 ano para protocolar projeto construção
5º, § 4º, II	Parcelamento ou edificação compulsória	2 anos para início obras empreendimento
7º	IPTU progressivo no tempo	5 anos de alíquota progressiva
8º	Desapropriação como faculdade	Não há limite específico, em virtude de ser concebida como ato administrativo discricionário. Assim, não há prazo máximo para que o Município proceda à desapropriação. Consideramos, neste cômputo o prazo mínimo de 1 ano para que o administrado local efetive toda a tramitação para que o imóvel seja incorporado ao domínio estatal.
8º, § 4º	Aproveitamento de imóvel afetado	5 anos para o cumprimento e destinação contados da afetação do imóvel após o processo de desapropriação.
	<b>Total</b>	<b>14 anos</b>

Fonte: SILVA, 2005, p. 259.

Como requisitos explícitos na Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo há necessidade de política de desenvolvimento urbano em prol das funções sociais da cidade (art. 182, da Constituição Federal), Plano Diretor disciplinando as áreas de incidência do PEUC (art. 182, §1º, da Constituição Federal) e lei específica determinando e indicando parâmetros de aplicação do PEUC e autorizando a cobrança da alíquota progressiva no caso de descumprimento dos prazos do PEUC (art. 5, do Estatuto da Cidade). Assim, trata-se de uma aplicação não-automática com posicionamento já defendido pelo Supremo Tribunal Federal (ARE 695.632 AGR/SP), mas contrariado na tese de Leônio José Alves da Silva (2005).

<sup>97</sup> NOTARO, Tatiana. Déficit habitacional atinge 280 mil recifenses. FolhaPE, 01 out. 2017. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/cotidiano/2017/10/01/NWS,43494,70,449,NOTICIAS,2190-DEFICIT-HABITACIONAL-ATINGE-280-MIL-RECIFENSES.aspx>>. Acesso em 06 jul. 2018.



João Cruz (2017, p. 119), ao analisar o IPTU Progressivo no Tempo em **Palmas/TO**, com base no valor de metro quadrado de lotes colocados à venda entre 2012 e 2016, identificou que neste município a ferramenta não resultou no controle da mais valia social e redução da ociosidade de imóveis, posto que houve valorização - entre aproximadamente 18% (dezoito por cento) e pouco mais que 100% - em lotes com notificações do PEUC, sendo que a média de valorização do metro quadrado de lotes da cidade foi 43%.

Além disso, o autor (*ibid.*, p. 119), identificou que alguns lotes foram parcelados (cumprindo com a obrigação de parcelar, mas sem dar função social), mas não foram considerados para incidência do IPTU Progressivo no Tempo e que ainda constavam nos classificados da cidade do ano de 2016 após anos do parcelamento. Em outras palavras, ainda estavam sem uso ou subutilizados.

Mais um entrave para o município estudado é o art. 2º, da Resolução nº 29, de 2009, do Senado Federal, pelo qual altera-se o art. 11 da Resolução nº 43, de 2001, da mesma instituição, passando a vigorar com a seguinte redação: “Art. 11. Até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos”, o que compromete o pagamento da desapropriação que finaliza o processo (*ibid.*, p. 120).

Outro problema é que, segundo a Procuradoria da Fazenda Municipal do Recife – também levantado por Gasparin (2017, p. 119) - a imunidade tributária alcança o IPTU Progressivo no Tempo, como no caso de imóveis públicos e entidades religiosas e de assistência (Santa Casa de Misericórdia, por exemplo) - no caso estudado, imóveis 2, 3, 9, 19, 20, 23, 24 (Figuras 19-21, p. 97-99) - com o fundamento constitucional já apresentado. Desta forma, não caberia a majoração da alíquota. Contudo, não foi apresentada óbice legal para aplicação de outra penalidade para o descumprimento do PEUC ou assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o compromisso do proprietário em cumprir a função social, sob pena de aplicação de multas etc., desde que fundamentada legalmente.

No caso da cidade de **São Paulo**, em matéria publicada pelo jornal online Nexo<sup>98</sup>, Renato Cymbalista (2018) afirmou que

---

<sup>98</sup> FÁBIO, André Cabbete. O que é IPTU Progressivo no Tempo e como tem sido sua aplicação em São Paulo? Nexo, 04 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/05/04/O-que-%C3%A9-IPTU-progressivo.-E-como-tem-sido-sua-aplica%C3%A7%C3%A3o-em-S%C3%A3o-Paulo>>. Acesso em 08 jul. 2018.

[Há o] problema [de] que a prefeitura esteja simplesmente notificando os proprietários por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, sem nenhuma participação da Secretaria de Habitação. Se ela participasse, saberia quem é o proprietário, quando ele foi notificado, o quanto está com a corda no pescoço. A prefeitura poderia oferecer uma saída, como, por exemplo, ficar com o terreno para a construção de apartamentos. Uma parte deles poderia ficar com o proprietário como pagamento pela desapropriação, e outra para uso na política de habitação. Quando a prefeitura não é propositiva e fica só a punição, ela cria dois problemas. Primeiro, o proprietário fica com raiva da prefeitura, o que pode comprometer a possibilidade política de aplicação do mecanismo. E a prefeitura perde oportunidades de implementar políticas de habitação social. No caso em que se aluga por um preço abaixo do mercado, no geral o imóvel recebe um uso econômico. Isso é melhor do que o rentismo [obtenção de renda a partir da propriedade, com cobrança de aluguel, por exemplo] com preços do mercado, porque gera produção, emprego e impostos. Mesmo assim, quem faz a melhor proposta ganha, e a melhor proposta nunca será para habitação social se o Estado não entrar.

Para os entrevistados de instituições e movimentos sociais da pesquisa de Gasperin (2017), o IPTU Progressivo no Tempo não tem a força para realizar transformações urbanísticas, sendo necessário a complementação de outros dispositivos, como a ABVA e a Outorga de Uso (este instrumento foi regulamentado no Rio de Janeiro, em 2012, para que agentes privados ocupassem e reformassem imóveis públicos sem uso e com problemas de conservação – Decreto nº 35.646). A autora também concluiu que um fator que prejudica o combate à ociosidade de imóveis é a ausência de comunicação entre os entes públicos (*ibid*, p. 122).

#### 4.4.1.2 Alertas

Dânia Brajato (*op. cit.*, p. 208) identificou que como motivos propulsores da aplicação do instrumento: (i) o papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território e o assento do município no Conselho Nacional das Cidades; (ii) o cenário político favorável desenhado pelo prefeito em aliança aos setores econômicos do município, como o mercado imobiliário, que em alguns casos tinha representantes com expectativas positivas com relação ao aumento da oferta de terrenos e contenção de valorização.

Camilla Pessler (2009, p. 66 e 121) afirma que quando utilizado como ferramenta de regularização urbanística, o IPTU Progressivo no Tempo, “por si só, não garante a inclusão social, pois não promove necessariamente a regularização urbanística” (transformar a posse em propriedade e retirar a população do mercado informal de habitação) e não faz gerar renda para a população beneficiada, que corre o risco de sofrer com a expulsão por parte da população mais abastada da área melhorada e valorizada (gentrificação).

Eduardo Campanaro (2015, p. 102) afirma que o IPTU Progressivo no Tempo deve respeitar o mínimo existencial e a preservação de uma poupança patrimonial básica (*ibid.*, p. 121) sob pena de agir de forma contrária ao desenvolvimento urbano.

É nítido e já superado que a tributação não pode ser confiscatória ou retirar a dignidade da pessoa, mas a acepção apresentada por Campanaro deve ser analisada com cuidado, posto conectasse ao ideal de que proprietário age de boa-fé e dá um uso ao imóvel (talvez o único bem imóvel), sem caráter especulativo, mesmo que não possua condições financeiras de dar uma função social ao bem conforme estipula o Plano Diretor - o que nem sempre é verdade<sup>99</sup>.

Inclusive, atenta-se que este trabalho é direcionado, principalmente, para investigar a ociosidade dos imóveis, ou seja, sem qualquer tipo de uso permanente total ou parcialmente, regular ou irregular. Além disso, a legislação já prevê o Consórcio Imobiliário e a Arrecadação de Bem Vago Abandonado como alternativas ao proprietário que não pode arcar com a obrigação do PEUC.

O mesmo autor (*ibid.*, p. 122) concluiu que as teorias indicam que a aplicação o IPTU Progressivo no Tempo gera capital social, explicada por ele como maior confiança da população nas instituições municipais. Contudo, a pesquisa de campo realizada por ele não identificou a citação deste fator como relevante para os entrevistados (agentes públicos e políticos do Poder Executivo e Legislativo).

João Cruz (2017, p. 120) identificou que na aplicação da progressividade temporal do IPTU em Palmas/TO ocorreu a falta de averbação cartorial da obrigação do PEUC em imóveis de 2015/2016, o que poderia abrir precedentes jurídicos e dificultar a efetivação do instrumento (*ibid.*, p. 120).

Segundo a Procuradoria da Fazenda Municipal do Recife, na hipótese de desapropriação, da indenização pode ser abatido o valor dos débitos tributários devidos se o devedor concordar, com fundamento no art. 31, do Decreto-Lei n 3.365/41: “ficam subrogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”. Se o mesmo discordar, os débitos continuam a ser executados em face do expropriado, ficando também livre o novo proprietário. Porém, esta hipótese, em breve análise, parece contrariar o art. 8º, § 3º, do Estatuto da Cidade: os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

---

<sup>99</sup> Conforme relatório sobre o Programa Monumenta, o IPHAN revelou que, nos editais de 2005 e 2006, das 17 propostas de financiamento de reforma de imóveis no Bairro do Recife, nenhum proprietário afirmou ter baixa renda.

#### 4.4.1.3 Aspectos positivos

Eduardo Campanaro (2015, p. 122) comprova que o IPTU Progressivo no Tempo é eficaz na ordenação das funções sociais da cidade e com correlação direta ao desenvolvimento local, com potencial de diminuição do déficit habitacional (*ibid.*, p. 146) No mesmo sentido concluiu Marcelo Seger (2014, p. 108).

Com a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo existe o potencial de produção de habitação de interesse social, beneficiando a população de menor renda e diminuindo a dependência de programas como o Minha Casa Minha Vida (CAMPANARO, 2015, p. 146).

A melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, a manutenção de valores culturais, o incremento na arrecadação municipal (não só do IPTU) e a redução do adensamento da população em áreas não urbanizadas são benefícios apontados por Marcelo Seger (2014, p. 112-116), mas este último podem não ser válido para o Bairro do Recife se não for dado a prioridade ao uso habitacional ante a natureza não-residencial dos imóveis pesquisados ou caso não haja a gestão de recursos gerados com destino ao provimento de habitação de interesse social.

A continuidade da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em Maringá/PR, segundo expôs Brajato (2015, p. 208), permitiu a revisão de problemas de notificação e averbamento, como a solução mais ágil e prática apresentada pela realização da entrega de notificações pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos.

No caso da cidade de São Paulo, a matéria publicada pelo jornal online Nexo<sup>100</sup> informou que

segundo os dados da prefeitura, 19 dos 1.195 imóveis notificados até o momento passaram a ser alvo da cobrança do IPTU progressivo em 2016. Em 2017, outros 267 imóveis passaram a ser alvo do mecanismo. Até o momento, não há registro de imóveis que passaram a receber cobrança do IPTU progressivo em 2018 [mais de 800 imóveis previstos].

Na mesma matéria, o entrevistado Roberto Cymbalista (2018) afirmou que já existia efeito positivo porque “tirou os proprietários notificados da zona de conforto. Sei de donos que alugaram imóveis por preços abaixo do mercado para evitar a cobrança do IPTU progressivo. Do ponto de vista da cidade, é muito bom porque, mesmo que não seja habitação social, é um fim produtivo.”

<sup>100</sup> FÁBIO, André Cabbete. O que é IPTU Progressivo no Tempo e como tem sido sua aplicação em São Paulo? Nexo, 04 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/05/04/O-que-%C3%A9-IPTU-progressivo.-E-como-tem-sido-sua-aplica%C3%A7%C3%A3o-em-S%C3%A3o-Paulo>>. Acesso em 08 jul. 2018.

#### **4.4.2 Avaliação de casos de aplicação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado**

Este segundo sistema a ser avaliado, de modo diverso ao primeiro, foi pouco explorado academicamente. Por isso, foi requisitado o suporte de publicações diversas e da Procuradoria da Fazenda Municipal do Recife.

##### **4.4.2.1 Aspectos negativos**

A partir da busca em bancos oficiais de teses e dissertações, não foi possível encontrar trabalhos que apresentassem aspectos negativos da ABVA. No mesmo sentido, a procura por aspectos negativos foi frustrada em artigos, notícias de jornal etc. No entanto, segundo informe da Procuradoria Municipal do Recife, a presença de obras, internas e/ou externas, em andamento ou concluídas - imóveis 4, 5, 9, 10, 15, 17, 19, 20, 27, 28 e 30 (Figuras 19-21, p. 97-99) -, presumem o afastamento da configuração do abandono através de uma defesa administrativa ou judicial pela configuração da posse (indireta) e não-abandono do bem, que passou a ser restaurado.

Da mesma forma o uso, regular ou irregular, total ou parcial, elimina o requisito legal de “ausência de possuidor”, também afastando o instituto - caso dos imóveis 9, 16, 19 e 26.

O instituto não alcança bens públicos - imóvel 9.

##### **4.4.2.2 Alertas**

O requisito legal de “ausência de possuidor”, à princípio, gera a inviabilização do instrumento para diversos imóveis que estavam há anos com a situação de abandono configurada, mas que passaram a ter ocupação irregular pelos movimentos sociais em busca de moradia e que dão uso para o bem. A questão do momento de configuração desse requisito precisa ser cuidadosamente aprofundada, porque pode ser uma solução viável, relativamente rápida e que beneficie muitas famílias.

Bruno Santos, Edivaldo Boaventura e Renato Reis (2018, p. 129) alertam que “a existência de um arcabouço legal por si só não é o suficiente para a resolução do problema se não existir uma intencionalidade política clara por parte dos agentes públicos de efetivar tais ações”.

Em matéria de 23 de maio de 2018 disponível no site do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Cristiana da Costa Nery, ao analisar a situação da Arrecadação de Bem Vago Abandonado em **Porto Alegre**, alerta que a atuação “certamente, não resolverá a situação da carência de moradias, de equipamentos públicos ou no total uso adequado da propriedade”, contudo, este seria “mais um instrumento disponível, auxiliar à gestão eficiente e que deve ser utilizado pelos municípios em benefício da coletividade e do cidadão responsável”.

A Procuradoria Geral Municipal de Porto Alegre/RS (2012), em sede de parecer, afirma ser necessária a ação judicial, o que pode atrasar o cumprimento da função social:

a edição de uma Instrução Normativa, Portaria ou Decreto, com vistas a instituir, no âmbito do executivo municipal, um Grupo de Trabalho (GT) para analisar, precipuamente, os procedimentos internos necessários para se fazer um levantamento de todos os imóveis em condições de abandono, no território do município; verificar todos os imóveis em condições de abandono com dívidas de IPTU, notificações e autuações ao proprietário por infrações às leis municipais e penais; gerenciar todos os expedientes administrativos abertos para tal fim, com vistas à **instrução judicial das ações declaratórias** de bem vago e arrecadação de imóvel abandonado; encaminhamentos preliminares para a guarda e conservação de bem declarado vago, e assim por diante. Este GT deve ser formado por representantes de todas as Secretarias afins, notadamente a Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Obras e Viação, Secretaria Municipal da Fazenda e Secretaria Municipal do Meio Ambiente. (grifos nossos)

Merece destaque o exposto acima quanto à instrução judicial. Apesar de não necessitar de autorização judicial para iniciar o procedimento arrecadatório, foi mencionada a ação declaratória, que deve ter como escopo a sentença judicial que declare a imissão da posse, transferência de propriedade e autorização da modificação do registro do bem, de modo a evitar abuso de direito ou insegurança jurídica para a prefeitura e para o proprietário.

No acervo jurídico federal não existe a obrigação de vínculo da ABVA ao Plano Diretor, o que não impede - e o que deve ocorrer - de existir tal relação, posto que, dada a importância do Plano Diretor na condução do desenvolvimento da cidade, o mesmo poderia prever o direcionamento de uso dos imóveis arrecadados para habitação de interesse social, por exemplo, ou para gerar capital para um fundo habitacional, no caso de alienação. Inclusive, esta segunda hipótese precisa ser discutida para saber se a normativa federal que trata da destinação do bem incorporado é taxativa ou exemplificativa.

Na dissertação de Gasperin (2017, pp. 70 e 71), ao entrevistar o Procurador do Município do **Rio de Janeiro**, foram levantadas interessantes questões: existem diversos imóveis públicos do próprio município que descumprem a função social e deveriam ter uma destinação; e “arrecadar [imóveis] para fazer o quê?” – reforçando a necessidade de planejamento antes dos procedimentos arrecadatórios. No mesmo trabalho, a autora levanta, através de entrevista com uma defensora pública, a necessidade de vinculação da ABVA à produção da habitação de interesse social (*ibid.*, p.93).

Segundo informe da Procuradoria da Fazenda Municipal do Recife, apesar da Lei 13.465/17 prever que “fica assegurado ao Poder Executivo Municipal ou Distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória” (Art. 64, § 5º), durante o lapso temporal de 03 anos do procedimento administrativo arrecadatório, entende-se que se trata de uma atecnia legislativa, já que os impostos decorrentes da posse de imóveis são de competência do município, não havendo, portanto, despesas dessa ordem. Nesse caso, apenas os débitos anteriores à arrecadação continuam a ser cobrados em face do antigo proprietário, ficando desvinculado o futuro proprietário em caso de alienação (em caso de concessão, a propriedade continua com o município).

#### 4.4.2.3 Aspectos positivos

Ellen Carvalho (*op. cit.*, p. 119), ao analisar bens culturais<sup>101</sup> abandonados em **Manaus/AM**, concluiu que a Arrecadação de Bem Vago Abandonado é um meio eficaz de proteção dos bens culturais ante a ineficiência dada pela salvaguarda do tombamento, mas que depende da implementação de políticas públicas e medidas judiciais para resguardar e proteger o patrimônio e a identidade da cidade.

No mesmo sentido, Freitas (2006), concluiu que “os imóveis abandonados que exteriorizam valor histórico ou cultural podem ser arrecadados pelos municípios, passando ao seu domínio e assumindo função condizente com a sua situação peculiar”.

---

<sup>101</sup> Identificados como os “portadores de referências importantes na vida de uma comunidade, que neles vê refletida toda uma história de vida pessoal e de seus antepassados” (MIRANDA, 2012, p. 285 apud FREITAS, 2013).

Farias (2018) afirma que “a arrecadação de bens é mais um instrumento de promoção do direito à cidade, aqui entendido como a garantia de acesso includente e equitativo ao espaço e à infraestrutura urbana”.

A Procuradoria Geral Municipal de **Porto Alegre/RS** (2012) identifica que “de forma distinta da desapropriação pública”, a arrecadação ocorre “independentemente de qualquer indenização ou compensação financeira a quem quer que seja, seja para o proprietário ou para qualquer possuidor direto e de boa fé que esteja no imóvel em momento anterior ao ato de arrecadação”.

A Procuradoria, ainda, expõe que ele é autoaplicável, sendo desnecessária a exigibilidade de lei própria. O município já pode, ao encontrar imóveis enquadrados nos requisitos legais e respeitando o direito de defesa, agir administrativamente (ou judicialmente).

Segundo a Procuradoria da Fazenda Municipal do Recife, o instituto alcança imóveis com imunidade tributária.

#### **4.4.3 Aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado nos imóveis ociosos do Bairro do Recife**

Ante ao conteúdo teórico, legal e empírico apresentado nesta dissertação, o Quadro 18 apresenta a sistematização da comparação entre a aplicação dos dois institutos, sendo destacados em cinza mais claro as semelhanças entre eles. Posteriormente, seguem quadros avaliativos das vantagens e desvantagens para a sociedade, poder público e proprietário da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo (Quadro 19) e da ABVA (Quadro 20).



**Quadro 18 - Comparação entre IPTU Progressivo no Tempo e ABVA**

INFORMAÇÃO	IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO ABANDONADO
<b>NATUREZA JURIDICA</b>	Tributo extrafiscal	Divergente
<b>FUNDAMENTAÇÃO LEGAL</b>	Constituição Federal (art. 182) Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 5º e seguintes (ss.); art. 47)	Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002, art. 1276) Lei da Reg. Fundiária (Lei 13.436/2017, art. 64 e ss.) Decreto nº 9.310/2018 (art. 73 e ss.)
<b>OBRIGATORIEDADE DE APLICAÇÃO PELO PREFEITO?</b>	Sim, sob pena de improbidade administrativa.	Sim, sob pena de improbidade administrativa.
<b>MEIO DE ESTÍMULO À FUNÇÃO SOCIAL</b>	Sim. Combate à mais valia social e à ociosidade dos imóveis, independente do estado de conservação	Sim. Combate ociosidade e abandono (falta de conservação) dos imóveis e mais valia social
<b>REQUISITOS</b>	Plano Diretor Infraestrutura básica e demanda não edificado, subutilizado ou não utilizado) e localizados em áreas prioritárias de urbanização Descumprimento dos prazos do PEUC Legislação municipal específica	Débitos fiscais Ausência de possuidor Procedimento administrativo Decreto procedimental local
<b>APLICABILIDADE</b>	Programada	Automática
<b>MEIOS DE PROVA DA OCIOSIDADE</b>	Verificar parâmetros urbanísticos no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente: zoneamento, uso e ocupação do solo, código de obras e afins.	Presunção absoluta por ônus fiscais descumpridos
<b>REQUER ESTRUTURAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA PREFEITURA?</b>	Sim	Sim
<b>LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL INFLUENCIA PARA INICIAR O INSTRUMENTO?</b>	Sim, depende do Plano Diretor.	Não.
<b>VALOR VENAL DO IMÓVEL INFLUENCIA NO RESULTADO?</b>	Pode não ser o suficiente para o proprietário se motivar a dar cumprimento da função social.	Não.
<b>ETAPAS</b>	1. Planejamento da aplicação; 2. Notificação; 3. Averbação; 4. Monitoramento.	1. Abandono e ausência de possuidor 2. Processo administrativo 3. Declaração de vacância 4. Arrecadação ou retomada do bem.
<b>PRAZOS (REGRA GERAL ESTABELECIDADE EM LEI)</b>	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. III - Cinco anos de alíquota progressiva IV - Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública - um ano, no mínimo V - Pagamento dos títulos - prazo de até dez anos, em prestações anuais VI - Aproveitamento do imóvel - cinco anos a partir da incorporação ao patrimônio público	I - Presunção de abandono - cinco anos sem o pagamento de ônus fiscais II - Defesa - trinta dias após a notificação. III - Incorporação ao patrimônio público - três anos após a declaração de vacância e sem reivindicação do proprietário
<b>LEGITIMIDADE PARA INÍCIO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO</b>	Poder Público municipal ou distrital ou a requerimento de terceiro interessado	Poder Público municipal ou distrital ou a requerimento de terceiro interessado
<b>MÉTODO DA NOTIFICAÇÃO</b>	Pessoalmente ou edital.	Via postal ou edital
<b>FORMA DE TRANSPARÊNCIA DA AQUISIÇÃO?</b>	Ver legislação municipal específica.	Ver legislação municipal específica.
<b>DESTINO DO IMÓVEL</b>	Ver legislação municipal específica.	Art. 65: programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.
<b>MANIFESTAÇÃO DE VONTADE</b>	Ser sujeito ao PEUC independe da vontade do notificado, mas ele tem como alternativa tentar formar consórcio imobiliário.	O abandono deve ser voluntário, mas há presunção de concordância da arrecadação caso não haja manifestação no prazo de três anos.
<b>EFICÁCIA</b>	Contrariada em Maringá e Palmas	Defendida em Manaus e Porto Alegre
<b>NECESSITA INDENIZAR OU COMPENSAR FINANCEIRAMENTE O PROPRIETÁRIO?</b>	Sim, mediante desapropriação ou consórcio (pagamento de unidades imobiliárias).	Não, inclusive terceiros podem realizar os investimentos de recuperação do bem.
<b>REQUER AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PARA INICIAR O INSTRUMENTO?</b>	Não.	Não.
<b>NECESSITA ADEQUAÇÃO ÀS OUTRAS LEIS URBANÍSTICAS?</b>	Sim, como Plano Diretor e em legislação dele decorrente: zoneamento, uso e ocupação do solo, código de obras e afins, além do Código Tributário Municipal	Sim, como Plano Diretor e em legislação dele decorrente: zoneamento, uso e ocupação do solo, código de obras e afins.

Fonte: Autor, 2018.

**Quadro 19 - Vantagens e desvantagens para a sociedade, poder público e proprietário na aplicação do IPTU Progressivo no Tempo**

INFORMAÇÃO	PARA A SOCIEDADE		PARA O PODER PÚBLICO		PARA O PROPRIETÁRIO	
	VANTAG.	DESVANT.	VANTAG.	DESVANT.	VANTAG.	DESVANT.
Encontra-se fundamentado na Lei	Segurança jurídica	Não identificada	Segurança jurídica	Não identificada	Segurança jurídica	Não identificada
Tem a finalidade de combater à mais valia social e à ociosidade dos imóveis, independente do estado de conservação	Função social e ampliação do acesso ao mercado forma de habitação	Não identificada	Popularidade política	Insatisfação de setores imobiliários	Não identificada	Obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade
Finalidade pode ser comprometida se não houver planejamento urbano integrado, estruturação da prefeitura, monitoramento e controle das ações	Não identificada	Ineficácia do instrumento	Não identificada	Ineficácia do instrumento e desgaste político	Ineficácia do instrumento	Não identificada
Necessita de atualização do Plano Diretor (com a inclusão do Bairro em área suscetível ao PEUC e sucedâneos) e das normas dele decorrente, além do Código Tributário Municipal	Segurança nas ações	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Segurança nas ações	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade
Necessita de criação de legislação municipal específica para PEUC e sucedâneos porque tem aplicabilidade programática	Segurança jurídica	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Segurança jurídica	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Segurança jurídica, burocracia e dependência da Câmara municipal	Obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade
Terá prazo de aproximadamente 14 - quatorze - anos para ser finalizado caso não haja cumprimento das obrigações do PEUC;	Não identificada	Resultados demorados e possibilidade de descontinuidade administrativa	Não identificada	Resultados demorados e que podem ser expressados em outra gestão administrativa	Não identificada	Processo longo
Influência do valor venal na eficácia	Pode agilizar o cumprimento da obrigação	Pode resultar em ineficácia do instrumento	Pode agilizar o cumprimento da obrigação	Pode resultar em ineficácia do instrumento	Pode resultar em ineficácia do instrumento	Não identificada
Deverá ter alíquotas compatíveis com a finalidade de forçar o cumprimento da função social da propriedade	Pode agilizar o cumprimento da obrigação	Pode resultar em ineficácia do instrumento	Pode agilizar o cumprimento da obrigação	Pode resultar em ineficácia do instrumento	Pode resultar em ineficácia do instrumento	Não identificada
Passará pelas etapas de Planejamento da aplicação; Notificação; Averbção; Monitoramento	Segurança jurídica e controle de resultados	Burocracia	Segurança jurídica e controle de resultados	Burocracia	Segurança jurídica e burocracia	Controle de resultados
Necessitará desenvolver forma de transparência dos recursos adquiridos pela extrafiscalidade e dos bens incorporados ao patrimônio público, bem como destinação dos imóveis	Controle de resultados	Não identificada	Controle de resultados e burocracia	Burocracia	Não identificada	Não identificada
Não dependerá da vontade do proprietário para aplicar o PEUC	Maior probabilidade de aplicação do instrumento	Não identificada	Maior probabilidade de aplicação do instrumento	Não identificada	Não identificada	Maior probabilidade de aplicação do instrumento
Não dependerá de sentença judicial para iniciar o instrumento	Mais agilidade	Abre margem para discussão judicial	Autonomia administrativa e mais agilidade	Abre margem para discussão judicial	Abre margem para discussão judicial	Mais agilidade
Tendência a resultados ruins	Não identificada	Não cumprimento da função social	Não identificada	Não cumprimento da função social e desgaste político	Possibilidade de falha do instrumento e manutenção da mais valia social	Não identificada
Necessita indenizar ou compensar financeiramente o proprietário	Não identificada	Gastos públicos e burocracia orçamentária	Não identificada	Gastos públicos e burocracia orçamentária	Remuneração por atividade prejudicial	Demora e burocracia da forma de pagamento

Fonte: Autor, 2018.

**Quadro 20 - Vantagens e desvantagens para a sociedade, poder público e proprietário na aplicação da ABVA**

INFORMAÇÃO	PARA A SOCIEDADE		PARA O PODER PÚBLICO		PARA O PROPRIETÁRIO	
	VANTAG.	DESVANT.	VANTAG.	DESVANT.	VANTAG.	DESVANT.
Encontra-se fundamentado na Lei	Segurança jurídica	Não identificada	Segurança jurídica	Não identificada	Segurança jurídica	Não identificada
Tem a finalidade de combater à ociosidade e abandono (falta de conservação) dos imóveis e à mais valia social	Função social e ampliação do acesso ao mercado forma de habitação	Não identificada	Popularidade política	Insatisfação de setores imobiliários	Não identificada	Obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade
Finalidade pode ser comprometida se não houver planejamento urbano integrado, estruturação da prefeitura, monitoramento e controle das ações	Não identificada	Ineficácia do instrumento	Não identificada	Ineficácia do instrumento e desgaste político	Ineficácia do instrumento	Não identificada
Necessita adequação aos planos urbanísticos	Segurança nas ações	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Segurança nas ações	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Burocracia e dependência da Câmara municipal	Obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade
Não necessita de criação de legislação municipal específica	Menos burocracia e dependência da Câmara municipal	Menor segurança jurídica e maior possibilidade de alteração por outras gestões administrativas	Menos burocracia e dependência da Câmara municipal	Menor segurança jurídica e maior possibilidade de alteração por outras gestões administrativas	Não identificada	Obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade
Terá prazo de pouco mais de três anos e um mês	Resultados menos demorados e maior possibilidade de continuidade administrativa	Não identificada	Resultados menos demorados e que podem ser expressados na mesma gestão administrativa	Não identificada	Celeridade processual	Não identificada
Sem influência do valor venal na eficácia	Menos fatores que podem resultar na falta de eficácia	Não identificada	Menos fatores que podem resultar na falta de eficácia	Não identificada	Não identificada	Menos fatores que podem resultar na falta de eficácia
Presunção absoluta por ônus fiscais descumpridos	Agiliza o cumprimento da obrigação	Não identificada	Agiliza o cumprimento da obrigação	Não identificada	Não identificada	Agiliza o cumprimento da obrigação
Passará pelas etapas de processo administrativo com declaração de vacância; e arrecadação ou retomada do bem.	Segurança jurídica e controle de resultados	Burocracia	Segurança jurídica e controle de resultados	Burocracia	Segurança jurídica e burocracia	Controle de resultados
Necessitará desenvolver forma de transparência dos bens incorporados ao patrimônio público	Controle de resultados	Não identificada	Controle de resultados e burocracia	Burocracia	Não identificada	Não identificada
Não dependerá da vontade do proprietário para aplicar o PEUC	Maior probabilidade de aplicação do instrumento	Não identificada	Maior probabilidade de aplicação do instrumento	Não identificada	Não identificada	Maior probabilidade de aplicação do instrumento
Não dependerá de sentença judicial para iniciar o instrumento	Mais agilidade	Abre margem para discussão judicial	Autonomia administrativa e mais agilidade	Abre margem para discussão judicial	Abre margem para discussão judicial	Mais agilidade
Tendência a resultados bons	Cumprimento da função social	Não identificada	Cumprimento da função social e valorização política	Cumprimento da função social e valorização política	Não identificada	Menor possibilidade de falha do instrumento e de manutenção do abandono
Não necessita indenizar ou compensar financeiramente o proprietário	Menos gastos públicos e burocracia orçamentária	Não identificada	Menos gastos públicos e burocracia orçamentária	Não identificada	Não identificada	Ausência de remuneração por atividade prejudicial

Fonte: Autor, 2018.

Visto isso, após apresentar as semelhanças e diferenças entre os dois institutos; vantagens e desvantagens para sociedade, poder público e proprietário; e efeitos em potencial de cada instrumento; para cumprir integralmente com o objetivo geral, a localização da aplicabilidade das ferramentas no campo analisado foi construída a partir das tabelas específicas dos três polos, das quais foi possível extrair três novas classificações: cabimento do IPTU Progressivo no Tempo; cabimento da ABVA; e cabimento isolado ou cumulado, assim representado (Quadro 21):

**Quadro 21 - Dados qualitativos da pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018**

Nº DO IMÓVEL	DÉBITOS DE IPTU	USO	OBRAS	IMUNE	CABE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO?	CABE ABVA?	IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E/OU ABVA?
1	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
2	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Sim	Não	Sim	ABVA
3	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Sim	Não (imunidade)	Sim	ABVA
4	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.
5	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.
6	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
7	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
8	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
9	Não se aplica (público)	Sim	Concluídas	Sim	Não (imunidade)	Não (uso, obras e público)	Nenhum
10	Menos de 05 anos	Não	Concluídas	Não	Sim	Não (obras e débitos)	IPTU P.
11	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
12	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
13	Menos de 05 anos	Não	Sem obras	Não	Sim	Não (débitos)	IPTU P.
14	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
15	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.
16	05 anos ou mais	Sim	Sem obras	Não	Sim	Não (uso)	IPTU P.
17	05 anos ou mais	Não	Concluídas	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.
18	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
19	05 anos ou mais	Sim	Concluídas	Sim	Não (imunidade)	Não (obras e uso)	Nenhum
20	Menos de 05 anos	Não	Concluídas	Sim	Não (imunidade)	Não (débitos e obras)	Nenhum
21	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
22	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
23	Menos de 05 anos	Não	Sem obras	Sim	Não (imunidade)	Não (débitos)	Nenhum
24	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Sim	Não (imunidade)	Sim	ABVA
25	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
26	05 anos ou mais	Sim	Sem obras	Não	Sim	Não (uso)	IPTU P.
27	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.
28	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.
29	05 anos ou mais	Não	Sem obras	Não	Sim	Sim	Ambos
30	05 anos ou mais	Não	Em andamento	Não	Sim	Não (obras)	IPTU P.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dados (ANEXO F), 2018.

É importante ressaltar que em as causas que representam algum empecilho para aplicação das ferramentas estão destacadas em cinza mais claro. Desta forma, quando, existe isolada ou cumulativamente: (i) menos de 05 anos de débitos fiscais e/ou (ii) (possuidor direto) e/ou (iii) obras (possuidor indireto), impede-se a aplicação da ABVA pelas razões já expostas no Capítulo 04.

Por sua vez, quando existe imunidade constitucional - tributária, impede-se a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, conforme levantado neste Capítulo.

Não havendo situações impeditiva, ambos os dispositivos são cabíveis. Contudo, alerta-se que eles devem ser aplicados de forma isolada e com preferência pela ABVA porque, como já apresentado, é mais vantajosa e não faz sentido iniciar a aplicação de um que pode gerar gastos

públicos com indenização (IPTU Progressivo no Tempo) e possui prazos longos ao mesmo tempo em que se inicia a aplicação de um que não gera gastos indenizatórios e tem prazos menores em relação ao anterior.

Atenta-se que isto não significa que o IPTU Progressivo no Tempo não deve ser regulamentado nos municípios, pois ele supre parte dos casos não abrangidos pela ABVA.

Além da qualificação dos dados (Quadro 21), a partir da pesquisa empírica apresentada no Capítulo 04, os imóveis podem ser classificados e quantificados dentro das variáveis fundamentais e da (im)possibilidade de aplicação de cada ferramenta (Quadro 22):

**Quadro 22 - Dados quantitativos da pesquisa de imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018**

VARIÁVEL	SUBITEM	#	%	IMÓVEL Nº
ENDEREÇOS DO BAIRRO	TOTAL DO BAIRRO	660	100%	Não se aplica
	TOTAL NÃO RESIDENCIAL DO BAIRRO	442/660	66,96%	
	TOTAL RESIDENCIAL DO BAIRRO	218/660	33,03%	
	TOTAL PESQUISADO	30	100%	
	TOTAL NÃO RESIDENCIAL PESQUISADO	30/30	100%	
		30/442	6,78%	
		30/660	4,54%	
DÉBITOS DE IPTU	05 ANOS OU MAIS	25/30	83,3	Todos, exceto: 10, 13, 20, 23 e 9
	MENOS DE 05 ANOS	4/30	13,3	10, 13, 20 e 23
	NÃO SE APLICA DÉBITOS	1/30	3,3	9
USO	COM USO	4/30	13,3	9, 16, 19 e 26
	SEM USO	26/30	86,6	Todos, exceto 9, 16, 19 e 26
OBRAS	COM OBRAS	11/30	36,6	4, 5, 9, 10, 15, 17, 19, 20, 27, 28 e 30
	COM OBRAS EM ANDAMENTO	6/10	60	4, 5, 15, 27, 28 e 30
	COM OBRAS CONCLUÍDAS	5/10	50	9, 10, 17, 19, 20
	SEM OBRAS	19/30	63,3	Todos, exceto 4, 5, 9, 10, 15, 17, 19, 20, 27, 28 e 30
IMUNIDADE	IMUNE	7/30	23,3	2, 3, 9, 19, 20, 23, 24
	TRIBUTAÇÃO NORMAL	23/30	76,6	Todos, exceto 2, 3, 9, 19, 20, 23, 24
APLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	CABE	23/30	76,6	1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30
	CABE EXCLUSIVAMENTE	11/23	47,8	4, 5, 10, 13, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 30
INAPLICABILIDADE DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	NÃO CABE POR CAUSA DA IMUNIDADE	7/30	23,3	2, 3, 9, 19, 20, 23, 24
APLICABILIDADE DO ABVA	CABE	15/30	50	1, 2, 3, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 18, 21, 22, 24, 25, 29
	CABE EXCLUSIVAMENTE	3/15	20	2, 3, 24
INAPLICABILIDADE DO ABVA	NÃO CABE	15/30	50	4, 5, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 26, 27, 28, 30
	NÃO CABE EM RAZÃO DO APENAS USO	2/15	13,3	16, 23
	NÃO CABE EM RAZÃO DE APENAS OBRAS	6/15	40	4, 5, 15, 17, 27, 28
	NÃO CABE EM RAZÃO APENAS DE DÉBITOS	2/15	13,3	13, 23
	NÃO CABE EM RAZÃO DE MAIS DE UM MOTIVO ACUMULADO	4/15	26,6	9, 10, 19, 20
APLICABILIDADE DE AMBOS	CABE	12/30	40	1, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 18, 21, 22, 25, 29
INAPLICABILIDADE DE AMBOS	NÃO CABE NENHUM INSTRUMENTO	4/30	13,3	9, 19, 20, 23

Fonte: Autor, 2018.

A partir desta estrutura, elaborou-se a representação do cartograma de aplicabilidade dos dois instrumentos no Bairro do Recife (Figura 33) nos endereços já apresentados nos cartogramas anteriores (Figuras 19-22).

**Figura 33 - Cartograma de aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo e da Arrecadação de Bem Vago Abandonado nos imóveis ociosos no Bairro do Recife 2017/2018**



Fonte: Autor, com a contribuição de Matheus Nascimento, a partir do uso do banco de dados (ANEXO F), 2018.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa fundamentou-se teoricamente na **função social da propriedade e da cidade** como garantia do **direito à cidade**. Por isso, foi apresentado um panorama geral das transformações no direito de propriedade no ocidente, com destaque para a situação brasileira. Após verificar a influência religiosa, o ingresso no mundo jurídico, em especial quanto às constituições sociais e as respectivas reverberações de interesse urbanístico, optou-se por adotar o conceito de função social da propriedade adotado por Luiz Fornerolli (2014, p. 160-162), que dispõe que esta função é dever do proprietário de **utilizar** a coisa para atender a um **fim social**” a fim de “perseguir o **equilíbrio** entre o direito de propriedade e o direito social e conciliar as duas ordens de interesses” conforme regência da lei.

Trata-se de fim com repercussão direta e indireta nas funções sociais da cidade, sejam elas funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade - apontadas por Le Corbusier, na Carta de Atenas de 1933), de cidadania (as anteriores, além de educação, saúde, segurança e proteção social) ou de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural, sustentabilidade urbana), como identificam Garcias e Bernardini (2008, p. 10).

No Brasil, após o processo de constitucionalização da função social da propriedade pela Constituição Federal de 1988, com o impulsionamento do Movimento Nacional da Reforma Urbana e já esboçado pelo Projeto de Lei nº 775/1983 (Projeto de Desenvolvimento Urbano), novamente garantiu-se a propriedade como um direito fundamental. Porém a este direito associou-se o dever, também constitucional, do cumprimento da função social (art. 5º, XXII e XIII). A Magna Carta de 1988, ainda, estabeleceu um regime constitucional diferenciado para a propriedade urbana e rural, sendo aquela tutelada na Política Urbana (arts. 182 e 183), que previu penalidades ao proprietário do solo urbano ocioso (não edificado, subutilizado ou não utilizado), ou seja, que descumpra a função social: a obrigação de Parcelar, Edificar e Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo - associado também ao dever fundamental de pagar tributos - e a Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública. Contudo, os dispositivos só foram regulamentados em âmbito federal 13 anos depois, em 2001, através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (art. 5º e seguintes).

No ano seguinte, o vigente Código Civil (Lei nº 10.406/2002), atualizou o instituto já previsto no revogado Código Civil de 1916: a Arrecadação de Bem Vago Abandonado (art. 1276). Todavia, mais uma vez, a regulamentação em âmbito federal tardou, ocorrendo apenas em 2017, via Lei da Regularização Fundiária (Lei nº 13.4365, art. 64 e seguintes) e em 2018, pelo Decreto nº 9.310/2018 (art. 73 e ss.).

A pesquisa, então, destaca, para uma análise mais aprofundada, duas ferramentas principais: (i) o **IPTU Progressivo no Tempo**, instrumento tributário de majoração da alíquota do IPTU sem a finalidade de aumento de arrecadação, mas sim de mudança de comportamento - configurando-se a extrafiscalidade tributária, no caso punitiva - de quem descumpre a função social e que depende do Plano Diretor e legislação específica municipal para combater imóveis ociosos notificados e que descumpriram o PEUC em áreas dotadas de infraestrutura básica (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, iluminação elétrica) e prioritária de urbanização e ocupação, bem como para diminuir a mais valia social, podendo resultar em desapropriação indenizada; (ii) a **Arrecadação de Bem Vago Abandonado**, um meio de perda da propriedade privada para o poder público por presunção de abandono configurado pela ausência de possuidor e por mais de cinco anos de débitos fiscais relacionados à propriedade (IPTU, taxa de coleta de resíduos sólidos etc.), sem que haja indenização.

Comparando os dois institutos a partir da lei e de estudo de casos publicados (principalmente em dissertações), foi possível identificar que:

- a) Quanto às **semelhanças** entre os dois instrumentos, destacam-se (i) a obrigatoriedade da aplicação sob pena de improbidade administrativa, posto que se trata da proteção de direitos fundamentais, como a habitação; (ii) ambos são meios de estímulo à função social e de recuperação de mais valia social; (iii) a necessidade de integração entre órgãos públicos (internos e externos) e estruturação da prefeitura (corpo técnico e equipamentos qualificados); (iv) a legitimidade de instauração do processo administrativo pelo o Poder Público, de ofício, ou mediante requerimento administrativo (denúncia ou terceiro interessado); (v) a necessidade de transparência com os recursos investidos e com os imóveis incorporados a fim de evitar vantagens pessoais e ilícitas; (vi) desnecessidade de autorização judicial para iniciar a aplicação (autonomia administrativa); e (viii) necessária adequação às outras legislações urbanísticas.
- b) Quanto às **diferenças** entre os dois instrumentos, destacam-se: (i) natureza jurídica consolidada de tributo extrafiscal do IPTU Progressivo no Tempo, enquanto a ABVA ainda tem natureza divergente; (ii) fundamentação legal; (iii) requisito de vinculação ao Plano Diretor do município apenas no IPTU Progressivo no Tempo; (iv) prazos menores na ABVA; (v) admissão da notificação por via postal apenas na ABVA; (vi) involuntariedade do IPTU Progressivo no Tempo, ao contrário de parte do procedimento da ABVA; (vii) necessidade de indenização do IPTU Progressivo no Tempo, ao contrário da ABVA.
- c) Quanto às **vantagens** para a **sociedade**, destacam-se: (i) segurança jurídica e (ii) cumprimento da função social em ambos os institutos; (iii) menos burocracia, (iv) mais



agilidade, (v) ausência de gastos indenizatórios (vi) e menor dependência da Câmara Municipal na ABVA.

d) Quanto às **desvantagens** para a **sociedade**, destacam-se: (i) dependência da Câmara Municipal para aprovação de lei específica, (ii) gastos públicos indenizatórios, (iii) maior ineficácia no caso do IPTU Progressivo no Tempo.

e) Quanto às **vantagens** para o **poder público**, destacam-se: (i) autonomia administrativa e (ii) segurança jurídica em ambos os institutos; (iii) possibilidade de reconhecimento de resultados na mesma gestão e (iv) tendência à bons resultados na ABVA, ainda que poucos os casos estudados.

f) Quanto às **desvantagens** para o **poder público**, destacam-se: (i) possibilidade de desgaste político com a insatisfação do setor imobiliário e por causa da ineficácia dos instrumentos; (ii) maior complexidade e burocracia do IPTU Progressivo no Tempo.

g) Quanto às vantagens para o proprietário, destacam-se: (i) segurança jurídica; (ii) indenização, no caso de desapropriação após IPTU Progressivo no Tempo, (iii) maior possibilidade de eficácia e (iv) prazos longos do IPTU Progressivo no Tempo.

h) Quanto às **desvantagens** para o **proprietário**, destacam-se: (i) obrigação a ser cumprida, sob pena de perda da propriedade em ambos institutos; (ii) maior possibilidade de eficácia e (iii) prazos menores da ABVA.

i) Quanto aos **efeitos**, o IPTU Progressivo no Tempo teve aplicação ineficaz em Maringá/PR e Palmas/TO, enquanto a ABVA foi elogiada em Manaus/AM e Porto Alegre/RS.

Ao analisar o âmbito local, percebe-se que na cidade do Recife/PE, não existe **aplicação** de nenhum dos dois mecanismos (existe apenas a recente regulamentação da ABVA). Por isso, a cidade foi escolhida para estudo empírico de potencial aplicabilidade das ferramentas, com recorte espacial no Bairro do Recife.

Antes, entretanto, apresentou-se os estudos sobre a formação da herança imobiliária do sítio histórico, ocasião em que foi identificado que há tempos o bairro sofre com **crises habitacionais e valorização de preços** locacionais, como apresentado por Bandeira (1999, p. 60) sobre o ano de 1641 ou as reformas higienistas a partir de início do século XX. Também ficou nítido que a **proteção** cultural, urbanística e paisagística, além dos planos e projetos urbanísticos tornaram o Bairro do Recife um espaço único e diferenciado (monopólio de localização e de privilégio) até mesmo em relação aos outros bairros do centro histórico, repercutindo ainda mais

na **valorização imobiliária** diferenciada e na formação de **mais valia** - abordada com base nos diversos estudos de Norma Lacerda (2007; 2013; 2015; 2018) - com a participação de investimentos públicos e uma política extrafiscal premial, da concessão de benefícios fiscais diversos, alguns em vigor ainda hoje, a fim de dinamizar o uso do solo e melhorar o estado de conservação dos imóveis.

Após apresentação da ociosidade de imóveis no Bairro do Recife, área dotada de **infraestrutura básica** em quase a totalidade (exceto a comunidade do Pilar) e área de expansão comprovada pelos diversos planos e projetos urbanísticos, além da apresentação da valorização imobiliária e geração de mais valia social, **confirma-se a hipótese** de cabimento da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e da ABVA na cidade do Recife.

Todavia, deve-se notar que a política dos prêmios dos supramencionados planos e projetos urbanísticos não se mostrou com resultados plenos, como aborda a dissertação de Frederico Almeida (2011), sendo necessário que haja uma mudança no **papel estatal no planejamento urbano** recifense, passando este a impor também penalidades para mudar a situação de tantos imóveis ociosos, inclusive alguns com grau máximo de risco apontado pela Defesa Civil.

No caso do Bairro do Recife, dos 660 endereços existentes, sendo 442 não residenciais (Censo 2010), a partir da pesquisa mais aprofundada de 30 imóveis ociosos não residenciais previamente selecionados em 2017 pela Prefeitura da Cidade do Recife e atualizados na pesquisa de campo 2018, foi possível identificar - e espacializar no cartograma da Figura 33 (p. 153, Capítulo 04) - que, se houvesse a regulamentação municipal:

- (i) haveria potencial de aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo em 23 dos 30 imóveis (76,6%). Destes 23 imóveis, haveria potencial de aplicabilidade exclusiva do IPTU Progressivo no Tempo em 11 imóveis (47,8%);
- (ii) haveria potencial de aplicabilidade da ABVA em 15 dos 30 imóveis (50%). Destes 15 imóveis, haveria potencial de aplicabilidade exclusiva da ABVA em 3 dos 15 imóveis cabíveis (20%);
- (iii) haveria potencial de aplicabilidade com possibilidade de escolha entre o IPTU Progressivo no Tempo ou a ABVA em 12 dos 30 imóveis (40%);
- (iv) é inaplicável o IPTU Progressivo no Tempo e a ABVA em 04 dos 30 imóveis (13,3%), sendo necessário a aplicação de outros instrumentos (e penalidades) legais, além de penalidades administrativas – o que abre espaço para estudos mais aprofundados.

É importante ressaltar que:

- (i) o potencial da aplicabilidade do IPTU Progressivo no Tempo é afetado pela imunidade tributária constitucional;
- (ii) o potencial da aplicabilidade da ABVA é afetado pelo pagamento de débitos tributários, uso (total ou parcial) da propriedade e presença de obras (internas e/ou externas, em andamento ou concluídas).

Como outras informações importantes, dos 30 imóveis pesquisados, 24 estão dentro da poligonal de tombamento federal pelo IPHAN; e, com dados atualizados de 2018, foram identificados:

- (i) 06 imóveis abandonados (critério subjetivo), ou seja, totalmente sem uso e com médio/grave comprometimento do estado de conservação;
- (ii) de 2017 para 2018, 04 imóveis saíram do enquadramento do critério objetivo de abandono (05 anos ou mais de débitos fiscais);
- (iii) 20 imóveis estão fechados, ou seja, sem uso (total), mas com condições de uso, ainda que haja baixo comprometimento do estado de conservação do imóvel, dos quais 11 estão sem obras aparentes e 09 possuem obras em andamento ou concluídas, sejam internas ou externas;
- (iv) 04 imóveis estão em uso, ainda que parcial, seja regular ou irregular, todos voltados para fins não-residenciais;
- (v) a área dos 04 imóveis em uso é de 3.858,88m<sup>2</sup>, aproximadamente 0,14% da área total do bairro (2.700.000m<sup>2</sup> ou 270 ha) e 28% do total de área construída dos imóveis pesquisados (13.771,94m<sup>2</sup>);
- (vi) a área dos 26 imóveis ociosos (abandonados e fechados) é de 9.913,16m<sup>2</sup>, 0,3% da área total do bairro e 72% do total de área construída dos imóveis pesquisados;
- (vii) todos os lotes pesquisados eram edificadas.

Também foi perceptível que para dinamizar os usos do bairro e diminuir o déficit habitacional, os imóveis incorporados ao patrimônio público devem ter natureza modificada para residencial, sendo destinados à habitação de interesse social de forma integrada à política de geração de renda para manutenção da pessoa alocada no espaço e/ou destinação ao fundo habitacional de recursos adquiridos com a alienação e cessão de imóveis - debate que deixa margem para outras discussões acadêmicas mais específicas.

Finalmente, deve-se escolher o IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de Bem Vago Abandonado? A ABVA tem mais vantagens (menos demorada, desnecessidade de indenização) e

deve ser priorizada, porém o IPTU Progressivo no Tempo tem maior abrangência e pode ser aplicado em alguns casos que a ABVA não cobre, pois sofre afetação de menos variáveis inibidoras da aplicação. Com isso, é possível afirmar que **ambos são necessários para o planejamento urbano de municípios que pretendam combater a ociosidade de imóveis** – e que, ainda assim, precisam ser complementados por outros mecanismos jurídico-urbanísticos e por políticas públicas.

Ante ao exposto, teórica e empiricamente, em ano de revisão de marcos jurídico-urbanísticos, esta pesquisa traz conclusões que fortalecem a cidade do Recife - e auxilia outros municípios - na busca do cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Espera-se que este trabalho contribua na indução de mais valorização do patrimônio histórico, cultural, artístico, urbanístico e paisagístico recifense e de mais respeito aos habitantes, visitantes diários ou esporádicos, admiradores e amantes desta cidade. Quem sabe, desta forma, os registros de pessoas em situação de rua realizados por Rogério Leite (2001, p. 254) (esquerda) e pelo autor durante a pesquisa de campo em 2018 (direita) (Figura 34) não voltem a se repetir, apesar das voluptuosas verbas públicas já investidas no Bairro do Recife no lapso temporal de 17 anos entre as fotos.

**Figura 34 - Registros fotográficos no Bairro do Recife em 2001/2018**



Fonte: LEITE, 2001, p. 254-255; Autor, 28 de maio de 2018 [Av. Rio Branco, próximo aos imóveis de nº 50 e 58].

## REFERÊNCIAS

### Tese e dissertação

ALBUQUERQUE, I. J. C. de. **A utilização das normas indutoras como instrumento jurídico de revitalização de zona histórica: o caso da implantação do Porto Digital no Bairro do Recife**. 2016. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/ Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

ALMEIDA, Frederico Neves. **Imóveis privados no bairro do Recife/PE causas e efeitos da falta de conservação**. 2011. Dissertações de Mestrado - Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste. Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/20174>>. Acesso em 13 jun. 2018.

BRAGA, Paula Marques. **Intervenções urbanas em áreas centrais históricas: paisagens particulares versus a banalização da paisagem: contradições entre a preservação do patrimônio cultural e a promoção do turismo em intervenções realizadas no Centro Histórico de Salvador e no Bairro do Recife**. 2013. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-09052014-110000/publico/Tesefinal.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos instrumentos do estatuto da cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)** 15/12/2015 221 f. Mestrado em Planejamento e Gestão do Território Instituição de Ensino: Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo Biblioteca Depositária: UFABC.

CAMPANARO, Eduardo Antoniete. **A extrafiscalidade do IPTU Progressivo no Tempo: uma via para o desenvolvimento urbano no município de Franca/SP** Franca. 24/02/2015 160 f. Mestrado em desenvolvimento regional Instituição de Ensino: Centro Universitário de Franca, Franca Biblioteca Depositária: Biblioteca José Garcia de Freitas.

CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. **IPTU e progressividade fiscal**. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19764/2/Ge%C3%B3rgia%20Teixeira%20Jezler%20Campello.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

CARENCI, Paulo Sergio. **IPTU progressivo extrafiscal: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana**. 01/03/2003 177 f. Mestrado em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos Instituição de Ensino: Instituição Toledo De Ensino, Bauru Biblioteca Depositária: Biblioteca de Mestrado.

CARVALHO, Ellen Larissa Frota de. **Arrecadação de bem vago como instrumento urbanístico eficaz na proteção do patrimônio histórico - cultural do município de Manaus**. 25/08/2016 151 f. Mestrado em direito ambiental Instituição de Ensino: Universidade do Estado do Amazonas, Manaus Biblioteca Depositária: PPGDA-UEA. Disponível em: < <http://tede.uea.edu.br/jspui/handle/tede/268>>. Acesso em 13 jun. 2018.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. **Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa - PB**. 2012. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba. Programa de pós-graduação em engenharia urbana e ambiental. João Pessoa. Disponível em: < <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/5472?mode=full>>. Acesso em 13 jun. 2018.

CRUZ, João Lima de. **O IPTU Progressivo no Tempo e sua função social: análise da implantação desse instrumento na cidade de Palmas/TO**. 2017. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins. Programa de pós-graduação em desenvolvimento regional, Palmas. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/598/1/Jo%C3%A3o%20Carlos%20Lima%20da%20Cruz%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

CUNHA, Múcio J. T.; MAIA, Maria Leonor Alves Maia. **Transporte, acessibilidade e revitalização urbana: o caso do Bairro do Recife**. 2004. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5698>>. Acesso em 13 jun. 2018.

CUNHA, Nicodemos Victor Dantas da. **O IPTU Progressivo no Tempo**. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19357>>. Acesso em 13 jun. 2018.

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano: a experiência do município de Assis, SP**. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. Disponível em: < <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/4250>>. Acesso em 13 jun. 2018.

GASPERIN, Sabrine Tams. **Os vazios urbanos e os instrumentos indutores de função social da propriedade e da cidade: um estudo sobre a área central da cidade do Rio de Janeiro**. 2017. 242 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: < [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5975210#>](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5975210#>). Acesso em 13 jun. 2018.

GONÇALVES, Elias Rocha. **IPTU Progressivo no Tempo: por dentro dos vazios urbanos de Campos dos Goytacazes-RJ**. 01/05/2004 105 f. Profissionalizante em planejamento regional e gestão de cidades. Instituição de Ensino: Sociedade Brasileira de Instrução, Rio de Janeiro. Biblioteca Depositária: Universidade Candido Mendes.

LEITE, Rogério Proença de Sousa. **Espaço público e política dos lugares: usos do patrimônio cultural na reinvenção contemporânea do Recife Antigo**. 2001. Tese. Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280170>>. Acesso em 13 jun. 2018.

LIMA, Antônio Marques Silva. **O Recife que ninguém vê: uma análise do morar no bairro do Pilar no Recife**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em: <[https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24848/1/AntonioMarquesSilvaLima\\_DISERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24848/1/AntonioMarquesSilvaLima_DISERT.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

MACEDO, Paulo César Machado de. **O IPTU Progressivo no Tempo e a sua alíquota**. 01/05/2004 147 f. Mestrado em Direito Instituição de Ensino: Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo. Biblioteca Depositária: PUC-SP.

MELO, Júlia Morim de; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. **Mais além da rua do Bom Jesus: a revitalização do bairro do Recife, a população e outros usos do local**. 2003. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/718/1/arquivo4659\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/718/1/arquivo4659_1.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

OLIVEIRA, Alberto Capelo de. **IPTU Progressivo no Tempo - tributo ambiental**. 01/09/2008 93 f. Mestrado em Direito. Instituição de Ensino: Centro Universitário Fieo, Osasco Biblioteca Depositária: Campus Narciso. Disponível em: <[http://www.unifio.br/pdfs/marketing/dissertacoes\\_mestrado\\_2008/00000117.PDF](http://www.unifio.br/pdfs/marketing/dissertacoes_mestrado_2008/00000117.PDF)>. Acesso em 13 jun. 2018.

PESSERL, Camila Parmo Folloni. **IPTU Progressivo no Tempo, aplicabilidade e eficácia: exemplo prático do momento atual da política urbana brasileira**. 01/05/2009 120 f. Mestrado em geografia Instituição de Ensino: Universidade Federal do Paraná, Curitiba Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFPR.

SANHUDO, João Paulo Veiga. **A repersonalização da posse no Código Civil de 2002 e uma análise paradigmática com o Código Civil de 1916 à luz de uma releitura hermenêutica-sistemática constitucional**. 2007. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4315>>. Acesso em 13 jun. 2018.

SANTOS, Renato Sérgio dos. **A (re)ordenação espacial do Bairro do Recife a partir da proposta do plano de revitalização turística**. 2010. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27016>>. Acesso em 13 jun. 2018.

SEGER, Marcelo. **A sustentabilidade e a implementação do IPTU Progressivo no Tempo como forma de ordenação do espaço urbano do município de Blumenau** 31/07/2014 122 f. Mestrado em ciência jurídica Instituição de Ensino: Universidade Do Vale Do Itajaí, Itajaí Biblioteca Depositária: Biblioteca da Univali.

SILVA, Leônio José Alves. **Omissão administrativa e disfunção social da propriedade urbana na Lei n. 10.257/2001: o dirigismo urbanístico e a efetivação do direito social à moradia na cidade do Recife**. 2005. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3924>>. Acesso em 13 jun. 2018.

SILVA, Joaquim Marcelo Barbosa da. **Parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos - uma abordagem conjunta dos três instrumentos constitucionais promotores do adequado aproveitamento do solo urbano**. 01/06/2003 175 f. Mestrado em Direito Instituição de Ensino: Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca Nadir Gouvea Kfourri.

ZAKKA, Rogério Marcus. **O direito de propriedade: análise sob a ótica de sua convivência com a função social**. 2007. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7814>>. Acesso em 13 jun. 2018.

## Livro

BARROS, Luiz Celso. **Direito Tributário**. 2ª ed. Bauru: Edipro, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga** (E-book). São Paulo: Editora das Américas, 2006. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/cidadeantiga.html>>. Acesso em 13 jun. 2018.

DUGUIT, L. **Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon**. Libraire Félix Alcan, 1912. Disponível em: < <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k935172d/f11.image>>. Acesso em 13 jun. 2018.



DUGUIT, L. **Fundamentos do direito**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FERRARI, Regina Maria Macedo Neri. **Direito Municipal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FORNEROLLI, L. **A função social da propriedade imóvel privada: o aproveitamento adequado do solo urbano**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 2001

GROSSI, P. **História da propriedade e outros ensaios**. Trad. Luiz Ermani Fritoli. Editora Renovar, 2006.

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. Tradução de Rubens Frias (Original: Le droit à la ville, 1967) São Paulo: Editora Moraes, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MADUREIRA, Sevy. **Bairro do Recife: A revitalização e o porto seguro da bohemia**. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, SEPLAN, 1996.

MALUF, A. **Limitações urbanas ao direito de propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. (Coord.) **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**, Pólis Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbanos da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.agenda21local.com.br/download/estatuto\\_cidade\\_2002.pdf](http://www.agenda21local.com.br/download/estatuto_cidade_2002.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

SCIORILLI, M. **Direito de propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

## Capítulo de livro

BASSUL, José Roberto. A Constitucionalização da questão urbana. In: **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois – Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças**, v. IV. 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-vingte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>> .Acesso em 13 jun. 2018.

BANDEIRA, Elcia de Torres. Nassau no Recife: aspectos culturais da ocupação do espaço urbano. In: ANDRADE, M. C. de; FERNADES, E. M. e CAVALCANTI, S. M. (orgs.). In: **Tempos dos flamengos e outros tempos**. Brasília/Recife, CNPq/Fundação Joaquim Nabuco/Massagana, 1999.

LACERDA, N. e ANJOS, K. A regulação da dinâmica espacial nos centros históricos brasileiros em tempos de globalização: o caso do Recife (Brasil). In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N. e PONTUAL, V. (orgs). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo em 30 anos de Anpur**. Anpur, 2015. Disponível em: < <http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/desenvolvimento-planejamento-e-governanca.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. Machado, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. Disponível em: < <http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2017/12/MACHADO-Ma%C3%ADra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. Disponível em: < <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/a-produccca7acc83o-capitalista-da-casa-e-da-cidade-no-brasil-industrial.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

MENEZES, J. L. da M. A cidade do Recife - urbanismo lusitano e holandês. In: ANDRADE, M. C. de; FERNADES, E. M. e CAVALCANTI, S. M. (orgs.). In: **Tempos dos flamengos e outros tempos**. Brasília/Recife, CNPq/Fundação Joaquim Nabuco/Massagana, 1999.

RIBEIRO, Elivan Rosas. Portugal e Holanda no Pernambuco setecentista: algumas reflexões. In: ANDRADE, M. C. de; FERNADES, E. M. e CAVALCANTI, S. M. (orgs.). **Tempos dos flamengos e outros tempos**. Brasília/Recife, CNPq/Fundação Joaquim Nabuco/Massagana, 1999.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). Síntese, Desafios e Recomendações. In: **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de

Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/302>>. Acesso em 13 jun. 2018.

VERÁS NETO, F. Direito romano clássico: seus institutos jurídicos e seu legado. In: **Fundamentos da História do Direito Privado**. Investidura. Disponível em: <<http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/historia-do-direito/71-fundam>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

### Artigo de revista

AVRITZER, L. 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>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BARBOZA, J. A propriedade como direito fundamental. **Revista Acadêmica Direitos Fundamentais**, Osasco, Ano 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/274-911-1-pb.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BERNARDINO, I. L.; LACERDA, N. Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 17 (1), 2015, pp. 61-74. Disponível em: <[http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20160517100357Volume\\_17\\_-\\_numero\\_1.pdf](http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20160517100357Volume_17_-_numero_1.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRANDÃO, L. Da cidade moderna às contemporâneas: notas para uma crítica do urbanismo modernista. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, vol. 7, n. 1, jan.-jun., 2014. Disponível em: <<http://www.ppghis.com/territorios&fronteiras/index.php/v03n02/article/view/316/206>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL, F. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n.2, nov. 2004. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/115/99>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourem. O Brasil - Uma breve visão histórica do estado, das constituições e dos tributos. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6614](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6614)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CARDOSO, J (1997). Observações em torno da história da cidade do Recife, no período holandês. **Revista do IPHAN**, 26, pp. 89-99. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=RevIPHAN&PagFis=9359&Pesq=>>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CHALHUB, M. Função social da propriedade. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro** (EMRJ). Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, 2003. Disponível em: < [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista24/revista24.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

DINIZ, M. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo, n°2, jun. 2005. Disponível em: < <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FACCHINI NETO, E. *Code civil* francês: gênese e difusão de um modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 50 , n. 198 abr./jun. 2013, pp. 59-88. Disponível em: < [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril\\_v50\\_n198\\_p59.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p59.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FRANCESCHETTO, H.; GRANDO, P. J. Função Social da Propriedade: Conceituação Doutrinária. **Revista Fazer**, v. 1, p. 1, 2013. Disponível em: <<http://www.legiaodacruz.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Artigo-Henrique-Franceschetto-e-Paulo-Jonas-Grando-.pdf>> . Acesso em: 13 jun. 2018.

GARCIAS, C.; BERNARDI, J. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 4, 2008. Disponível em: < <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

LACERDA, Norma. Intervenções no bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 22, n. 3, pp. 621-646, Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922007000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922007000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Parque tecnológico: entre a inovação e renda imobiliária no contexto da cidade do Recife. **Cadernos Metrópole**. 17 (34), 2015, pp. 329-354. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/cm/v17n34/2236-9996-cm-17-34-0329.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n34/2236-9996-cm-17-34-0329.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Mercado imobiliário de bens patrimoniais: um modelo interpretativo a partir do centro histórico do Recife (Brasil). **Revista EURE**, vol. 44, n° 132, mai. 2018, pp. 113-132 2018. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil. Disponível em: < <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/download/2215/1083>>.

LIRA, Flaviana; PONTUAL, V. P. Bairro do Recife: o patrimônio cultural e o Estatuto da Cidade. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável** (UFMG. Online), v. 01, pp. 159-189, 2007. Disponível em: < [http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum\\_patrimonio/article/view/67](http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/view/67)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MOTA, M. Fundamentos teóricos da função social da propriedade: a propriedade em Tomás de Aquino. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v.10, n.92. pp.01-37, out./2008 a jan./2009. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/210/199>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. A natureza jurídica do art. 1228, §§4º e 5º do Código Civil: exceção de não funcionalização social do domínio. **Empório do Direito**, 29 mar. 2017. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/leitura/a-natureza-juridica-do-artigo-1228-4-e-5-do-codigo-civil-excecao-de-nao-funcionalizacao-social-do-dominio-por-mauricio-mota>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

NERY, N. S.; CASTILHO, C. J. M. de. A comunidade do Pilar e a revitalização do bairro do Recife: possibilidades de inclusão socioespacial dos moradores ou gentrificação. **Humanae**, v.1, n.2, pp. 19-36, dez. 2008. Disponível em: <<http://humanae.esuda.com.br/index.php/humanae/article/viewFile/59/42>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

PONTUAL, Virgínia. Tempos do Recife: representações culturais e configurações urbanas. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 21, n. 42, pp. 417-434, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882001000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882001000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Práticas Urbanísticas em Áreas Históricas: O Bairro do Recife. Biblio3W, **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Universidade de Barcelona, Vol. XII, nº 752, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-752.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, pp. 187-196, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

RODRIGUES, D. Função social da propriedade privada diante do meio ambiente artificial. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 34, v.70, jan-jul/2011.

SANTOS, L; OLIVEIRA, L. A função social da propriedade imobiliária nas constituições republicanas brasileiras: da estrutura à função. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 14, n. 6, pp. 109 - 127, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2973/2754>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SANTOS, Bruno Oliveira; *et. al.* Alternativas legais para a apropriação de imóveis abandonados: um estudo de caso no município de Salvador/BA. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, nº 1, pp. 95-132. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/29621/23338>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. O papel do Estado no planejamento e ordenamento dos espaços territoriais - considerações sobre as realidades brasileira e portuguesa. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental** - FDU. Belo Horizonte, ano 11, n. 66, pp. 40-60, nov./dez. 2012.

SMOLKA, Martin O.; FURTADO, Fernanda. Argumentos para reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progressita). **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, pp. 87-103, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/20174>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SOUZA, S. O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro** (EMRJ), v. 7, n. 26, 2004, pp. 36-51. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista26/revista26\\_36.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**, ed. 104, v. 35, n.1, mar. 2016. Disponível em: <[http://cidadeseeducadoras.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Direito\\_a\\_cidade\\_uma\\_trajetoria\\_conceitu.pdf](http://cidadeseeducadoras.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitu.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

WOLCHIN, Fátima. A função social da propriedade e o artigo 1276 do código civil de 2002. **Revista Unicuritiba**. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/795>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

ZANCHETI, S.; LACERDA, N.; A revitalização de áreas históricas como estratégia de desenvolvimento local: avaliação do caso do bairro do Recife. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 8-24, jan-mar 1999. Disponível em: <[https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=110](https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=110)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

### Outras publicações acadêmicas

ABIKO, A.; ALMEIDA, M.; BARREIROS, M. **Urbanismo: história e desenvolvimento**. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995. Disponível em: <<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismo-historiaedesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

ALBUQUERQUE, I.; LACERDA, N. Normas indutoras e interesse público: o Porto Digital (Bairro do Recife) e a captura da coisa pública. XVII ENANPUR. **Anais**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%202/ST%202.1/ST%202.1-04.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.1/ST%202.1-04.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BONAVIDES, P. **O pioneirismo da Constituição do México em 1917.** *Influencia extranjera y trascendencia internacional*. Colección INEHRM. Biblioteca Jurídica Virtual do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM. 2017, pp .57-67. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/6.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CARVALHO, Antonio Marcos Ximenes. A institucionalidade da presunção absoluta do Art. 1276, §2º do Código Civil para a perda da propriedade por abandono. **Arcos**. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/a-institucionalidade-da-presuncao-absoluta-do-art-1276-paragrafo2o-do-codigo-civil-para-a-perda-da-propriedade-por-abandono/>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CUNHA, Leandro; DOMINGOS, Terezinha. A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista. **Anais**. XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2010, pp. 2341-2350. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3523.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

JELINEK, R. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. **Ministério Público do Rio Grande do Sul**, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de Farias. **O calvário do §2º do art. 1.276 do Código Civil: vida e morte de um malfadado dispositivo legal a partir de uma interpretação constitucional.** Disponível em: <<http://www.linselins.com.br/wp-content/uploads/2015/11/artinconstitucionalidadeCC1276.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FARIAS, Talden. Abandono de imóveis urbanos e a responsabilidade dos municípios. **Consultor Jurídico**: 2018. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2018-mai-05/ambiente-juridico-abandono-imoveis-urbanos-responsabilidade-municipios#\\_ftn8](https://www.conjur.com.br/2018-mai-05/ambiente-juridico-abandono-imoveis-urbanos-responsabilidade-municipios#_ftn8)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FREITAS, Vladimir Passos de. A perda da propriedade abandonada com valor histórico. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1152/16%20R%20MJ%20-%20Perda%20da%20propriedade%20-%20Vladimir.pdf?sequence=1>>. Acesso em 13 jun. 2018.

LACERDA, N. Mercados imobiliários em áreas pobres: singularidades, particularidades e universalidades. In: Congresso Internacional Cidade Virtual e Território: Produzir uma nova utopia urbana, VIII, 2012, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2012, p. 49. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/download/552/346>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

LOBO, Rodrigo. Junta de Lançamento da Décima Urbana. In: **Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Colonial (1500-1822)**. Rio de Janeiro: Arquivo nacional, 2011.

Disponível em: < <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/185-juntas-de-lancamento-da-decima-urbana> >. Acesso em: 13 jun. 2018.

LOTTI, Armando. Abandono de bem imóvel e a derrelição presumida. XXXIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. **Boletim eletrônico**. IRIB n. 2663, 22 set. 2006. Disponível em: <[http://www.serjus.com.br/noticias\\_antigas/online/abandono\\_bem\\_imovel\\_derrelicao\\_presumida\\_25\\_09\\_2006.html](http://www.serjus.com.br/noticias_antigas/online/abandono_bem_imovel_derrelicao_presumida_25_09_2006.html)>. Acesso em 13 jun. 2018.

MALDANER, A.; AZEVEDO, F. León Duguit e a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro: uma abordagem crítica na perspectiva da história do Direito. **Anais**. XXIV CONPEDI. Aracaju, UFS, 2015, pp. 401-431. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/405y7512/pwYDAX1whP0Pqf36.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MOREIRA, Clara; SOUZA, Maria Angela de Almeida. Ilha de Deus no Recife-Brasil: um caso emblemático do direito à moradia conquistando uma área legalmente preservada. **Anais**. In: XIII Encuentro Red ULACAV / V Jornada Internacional de Vivienda Social, 2007, Valparaíso. Anales del XIII Encuentro Red ULACAV / V Jornada Internacional de Vivienda Social. Valparaíso: INVI / ULACAV/ UChile, 2007. Disponível em: <<http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/MOREIRA-SOUZA-ILHA-DE-DEUS.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

NERY, Cristina. **O abandono de imóveis deve ser combatido**. 2018. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/artigo-o-abandono-de-imoveis-deve-ser-combatido-undefined-por-cristiane-da-costa-nery>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SCOCUGLIA, J; *et. al.*. Rua Bom Jesus X Rua da Moeda: transformações socioespaciais, usos e apropriações diferenciadas. **Anais**. URBIC#3 - Salvador. 2012. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/ST146.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

## Legislação

ALEMANHA. Constituição (1919). Promulgada em 11 de ago. de 1919. Weimer: 1919. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado n° 242. Brasília, DF: 2006.

\_\_\_\_\_. Conselho da Justiça Federal. Enunciado n° 243. Brasília, DF: 2006.



\_\_\_\_\_. Constituição (1824). Promulgada em 25 de mar. de 1824. Conselho do Estado: Rio de Janeiro: 1824.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Promulgada em 24 de fev. de 1891. Congresso Nacional Constituinte: Rio de Janeiro, 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Promulgada em 16 de jul. de 1934. Assembleia Nacional Constituinte: Rio de Janeiro, 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Promulgada em 10 de nov. de 1937. Presidência da República: Rio de Janeiro: 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Promulgada em 18 de set. de 1946. Assembleia Constituinte: Rio de Janeiro, 1946.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Promulgada em 15 de mar. de 1967. Congresso Nacional. Brasília, DF: 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Promulgada em 5 de out. de 1988. Congresso Nacional. Brasília, DF: 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 4.213, de 26 abr. 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDENE, e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 25, de 30 nov. de 1937. Presidência da República. Rio de Janeiro: 1937.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de jun. de 1941. Presidência da República. Rio de Janeiro: 1941.

\_\_\_\_\_. IPHAN. Portaria nº 263, de 23 de julho de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. Império: Rio de Janeiro, 1850.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.071, de 1º de jan. de 1916. Código Civil. Congresso Nacional: Rio de Janeiro, 1916.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de nov. 1964. Estatuto da Terra. Congresso Nacional. Brasília, DF: 1964.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de jul. de 2001. Estatuto da Cidade. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de jan. de 2002. Código Civil. Congresso Nacional. Brasília, DF: 2002.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 775. Desenvolvimento Urbano. Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 1983. Disponível em: <  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 5788. Estatuto da Cidade. Senado Federal. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>>. Acesso em 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. CONCIDADES. Resolução nº 34. Brasília. DF: 2005. Disponível em: <  
[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. Resolução nº 29. Brasília: DF: 2009. Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2009/resolucao-29-25-setembro-2009-591383-publicacaooriginal-116446-pl.html>>. Acesso em 13 jun. 2018.

ITÁLIA. Constituição (1948). Promulgada em 1 de janeiro de 1948. Disponível em <  
[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti\\_di\\_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20\(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano\)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

MÉXICO. Constituição (1917). Promulgada em 5 de fevereiro de 1917. Disponível em <  
<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/mx/mx139es.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

NGPD. Núcleo Gestor do Porto Digital. Estatuto Social: nona reforma. 2016. Disponível em: <  
[http://portodigital.org/arqSite/Nona\\_Reforma\\_do\\_Estatuto\\_Social.pdf](http://portodigital.org/arqSite/Nona_Reforma_do_Estatuto_Social.pdf)>.

RECIFE. Lei nº 13.957, de 26 de setembro de 1979, de 26 de setembro de 1979. Plano de Preservação do Sítio Histórico do Recife. Câmara Municipal: Recife 1979.

\_\_\_\_\_. Lei n. 15.547, de 19 de dez. 1991. Plano Diretor. Câmara Municipal, Recife: 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.563, de 27 de dez. de 1991. Código Tributário Municipal do Recife. Câmara Municipal, Recife: 1991.

\_\_\_\_\_. Lei n. 16.176, de 9 de abr. de 1996. Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife. Câmara Municipal: Recife, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 16.290, de 29 de jan. de 1997. Lei do Sítio Histórico do Bairro do Recife. Câmara Municipal: Recife, 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 17.244, de 27 de jul. de 2006. Institui o programa de incentivo ao Porto Digital mediante a concessão de benefícios fiscais condicionados. Câmara Municipal, Recife: 2006.

### **Documento internacional**

ASSEMBLEIA NACIONAL DA FRANÇA. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão**. França: 1789. Trad. Marcus Viva. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 13 jun. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Paris: 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> . Acesso em 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Vancouver**. Vancouver/Canadá: 1976. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Quito**. Nova Agenda Urbana (Habitat III). Quito: 2016. Dispñível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A Nova Carta de Atenas**. 2003. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI. Lisboa: CEU, 2003. Disponível em: <[https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT\\_02\\_carta%20atenas.pdf](https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

COMISSÃO MUNDIAL DE SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Brundtland**. Londres: 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Porto Alegre: 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. 1933. Tradução: Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, s/d. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod\\_resource/content/3/aula12\\_Corbusier\\_Le\\_A\\_Carta\\_de\\_Atenas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta europeia de garantia dos direitos humanos na cidade**. Saint-Denis/França: 2000. Trad.: João Vargas. Disponível em: <<https://saojoaodelreitransparente.com.br/laws/view/181>>. Acesso em 13 jun. 2018.

### Documento religioso

AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica**. II. II. v. 6. São Paulo: Edições Loyola, 2005, q. 66, 1.

CNBB. **Solo urbano e ação pastoral**. São Paulo: Paulinas (Coleção azul), 1982.

CONCÍLIO VATICANO II. **Gaudium et Spes**. Constituição pastoral do Concílio Vaticano II sobre a Igreja no mundo de hoje. São Paulo: Paulinas, 1966.

JOÃO XXIII, Papa. **Carta Encíclica Mater et Magistra** (sobre a evolução da questão social à luz da doutrina cristã). São Paulo: Paulinas, 1961.

\_\_\_\_\_. **Carta Encíclica Pacem in Terris** (obre a paz de todos os povos). São Paulo: Paulinas, 1963.

JOÃO PAULO II, Papa. **Carta Encíclica Centesimus Annus** (centenário da Rerum Novarum). São Paulo: Loyola, 1991.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica Rerum Novarum** (sobre a condição dos operários). São Paulo: Loyola, 1991.

PAULO VI, Papa. **Carta Encíclica Populorum progressio** (sobre o desenvolvimento dos povos). São Paulo: Paulinas, 1967.

\_\_\_\_\_. **Carta à Semana Social de Brest**. In: *L'homme et la révolution urbaine. Chronique sociale de France*. Lyon, 1965.

PIO XI, Papa. **Carta Encíclica *Quadragesimo Anno***, de Pio XI (sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social em conformidade com a lei evangélica no XL aniversário da encíclica de Leão XIII *Rerum Novarum*. São Paulo: Loyola, 1931.

## Outros

BRAJATO, D.; DENALDI, R. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo** : Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/24913341eba9a5572ee3fcede9855a81.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2018.

CESARE, Cláudia M. de; FERNANDES, Cintia Estefânia e Cavalcanti, Carolina Baima, Org. **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**. Ministério das Cidades, 2015. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 3., 112 p. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES3.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2010. Centro de estatística e informações déficit habitacional municipal no Brasil. 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 14 jun. 2018.

HARVEY, David. O direito à cidade. Revista Piauí, jul. 2013, edição nº 82, 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/edicao/82/>>. Acesso em 14 jun. 2018.

IBGE. Censo 2010. Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/cnefe/>>. Acesso em 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em 14 jun. 2018.

IPEA. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo : regulamentação e aplicação**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): 2015. 317p.: il. color -- (Série pensando o Direito; 56) ISBN: ISSN: 2175-5760. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD\\_56\\_atualizada\\_011020153.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD_56_atualizada_011020153.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2018.

IPHAN. Conjunto Urbano Tombado do Recife. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/352/>>. Acesso em 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos. (org.) Érica Diogo. Brasília, DF: Iphan/ Programa Monumenta, 2009. 304 p. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/ColReg\\_RecuperacaoImoveisPrivadosCentrosHistoricos\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/ColReg_RecuperacaoImoveisPrivadosCentrosHistoricos_m.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2018.

NGPD. Núcleo Gestor do Porto Digital. Projeto Recife-Olinda. Relatório de Atividades. 2005. Disponível em: <[http://portodigital.org/arqSite/recife\\_olinda100720070228.pdf](http://portodigital.org/arqSite/recife_olinda100720070228.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Porto Digital: perfil 2011. 2012. 66 slides. Disponível em: <[http://portodigital.org/arqSite/Pesquisa\\_Porto\\_Digital\\_2012.pdf](http://portodigital.org/arqSite/Pesquisa_Porto_Digital_2012.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2018.

PENA FILHO, Carlos. **Livro Geral**. Recife: UFPE, 1969.

PORTO ALEGRE. Procuradoria Geral do Município. Parecer PDA/PGAAP/PGM N°1.175/2012. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PGMPOAParecer2012\\_arrecadacao\\_imovel\\_abandonado.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PGMPOAParecer2012_arrecadacao_imovel_abandonado.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2018.

PORTO DO RECIFE. Projetos Porto Novo e Porto Novo Recife. Disponível em: <>. Acesso em 14 jun. 2018>. Acesso em 14 jun. 2018.

RECIFE, Prefeitura da Cidade do Recife. Programa de incentivo fiscal às empresas do Porto Digital: procedimento para as empresas interessadas. 2012. Disponível em: <[http://portodigital.org/arqSite/Cartilha\\_ISS.pdf](http://portodigital.org/arqSite/Cartilha_ISS.pdf)>. Acesso em 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Programa. Informações sobre o Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/arquivo-PDF210912.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2018.

RECIFE; OLINDA. Prefeitura. Plano urbanístico do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda. Disponível em: <[https://www.academia.edu/7093845/Plano\\_urban%C3%ADstico\\_do\\_Complexo\\_Tur%C3%ADstico\\_Cultural\\_Recife-Olinda](https://www.academia.edu/7093845/Plano_urban%C3%ADstico_do_Complexo_Tur%C3%ADstico_Cultural_Recife-Olinda)>. Acesso em 14 jun. 2018.

RIO DE JANEIRO, Prefeitura. IPTU 200 anos. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/137802/DLFE-3896.pdf/iptu200anos.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2018.

## ANEXO A - TERMO DE REFERÊNCIA VENCEDOR DA LICITAÇÃO PARA O PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL RECIFE 2018

### FORMULÁRIO TEC-4

#### Descrição da abordagem, metodologia e plano de trabalho em resposta aos Termos de Referência.

### 1 ABORDAGEM TÉCNICA E METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o contexto em que se insere o Plano de Ordenamento Territorial (POT) de Recife e o enfoque técnico adotado pelo Consórcio Diagonal - JW a partir da Solicitação de Proposta e Termo de Referência. Também apresenta a metodologia a ser adotada para a execução dos serviços solicitados. Portanto, este primeiro capítulo da TEC-4 se subdivide em 02 (dois) grandes blocos. O primeiro versa sobre a Abordagem Técnica, contemplando a compreensão dos objetivos do trabalho, o território de Recife e o enfoque técnico e conceitual adotado, para então, no segundo bloco apresentar a metodologia geral e específica – considerando as etapas do trabalho - a serem cumpridas pelo Consórcio para a execução dos serviços.

#### ABORDAGEM TÉCNICA

##### 1.1 Compreensão dos Objetivos do Trabalho

O termo de referência objeto desta Solicitação Padrão de Proposta (SDP) traz como objeto deste certame a revisão, atualização e regulamentação dos instrumentos legais necessários para implementação de Plano de Ordenamento Territorial de Recife (POT Recife), considerando primordialmente a revisão dos documentos vigentes:

- Plano Diretor do Recife (Lei nº 17.511/2008);
- Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997);
- Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996).

E a elaboração dos anteprojetos de lei para a regulamentação dos instrumentos urbanísticos da:

- Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Transferência do Direito de Construir;
- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo.



141

e

## **ANEXO B - TRECHO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO RECIFE**

### **REQUISITOS ESPECIAIS PARA REGULAMENTAÇÃO DA OCUPAÇÃO E APROVEITAMENTO NAS ZONAS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL - ZEPH (ANEXO 11 DA LUOS)**

- a) Análise especial para cada caso a critério do órgão competente, objetivando a restauração, manutenção do imóvel e/ou sua compatibilização com a feição do conjunto integrante do sítio, sendo permitida a demolição dos imóveis cujas características não condizem com o sítio, ficando o parecer final a critério da CCU;
- b) Não serão permitidas modificações no parcelamento do solo, inclusive remembramento e desmembramento, podendo haver interligação entre os imóveis, desde que não interfira na volumetria dos mesmos;
- c) Respeito à legislação vigente no tocante às condições internas dos compartimentos no que se refere às construções novas e/ou acréscimos, remembramento e desmembramento;
- d) Análise especial quanto ao parcelamento do solo, inclusive remembramento e desmembramento dos imóveis integrantes deste setor;
- e) Gabarito máximo medido a partir da cota de piso fornecido pelo órgão competente até o ponto máximo da edificação; no caso de edificações implantadas em terrenos inclinados, o gabarito deverá ser medido no ponto médio da edificação;
- f) Gabarito máximo medido a partir da cota de piso fornecido pelo órgão competente até o ponto máximo da platibanda; no caso de edificações implantadas em terrenos inclinados, o gabarito deverá ser medido no ponto médio da edificação;
- g) Respeito à legislação vigente, no tocante às condições internas dos compartimentos;
- h) As condições internas dos compartimentos das edificações originais quanto às dimensões, iluminação e ventilação serão objeto de análise especial pelo órgão competente;
- i) Análise especial, no SPA1, quanto ao uso pretendido, sendo admitido o uso habitacional e uso não habitacional que com ele se compatibilizem. No SPA2 fica permitido qualquer uso, exceto os usos potencialmente geradores de incômodos à vizinhança, desde que não acarrete descaracterização no imóvel, interferência no seu entorno, e obedeça às determinações desta Lei;
- j) Os lotes confinantes com SPR não poderão ter construções coladas nas divisas com o Setor;
- k) Obrigatória a construção no paramento, sem afastamentos laterais;
- l) Nos lotes construídos poderão existir novas edificações, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pelo órgão competente, não sendo computado neste cálculo a edificação preservada;
- m) Nos lotes construídos onde existem IEPs (Imóveis Especiais de Preservação), poderão existir novas edificações, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pelo órgão competente. A edificação existente não será computada neste cálculo;
- n) Os terrenos construídos deverão ter taxa de solo natural de 50%, devendo ser obedecido o gabarito de 7m (sete metros);
- o) Preservação da vegetação de grande porte existente;
- p) Os terrenos construídos deverão ter taxa de solo natural de 60%;
- q) A área restante da SPR é declarada "non aedificandi", devendo a mesma ter tratamento paisagístico;
- r) As edificações com altura de até 21m (vinte e um metros) deverão ter a cobertura em telha cerâmica ou material similar, visando a integração volumétrica e ambiental com as demais do entorno;
- s) Qualquer uso, é permitido, desde que não acarrete descaracterização no imóvel, interferência no entorno e obedeça ao que determina esta Lei.
- t) Quando a linha-limite que define o perímetro de um dos setores de preservação dividir o imóvel, prevalecem para o mesmo as condições mais restritivas; se a linha-limite dividir o



imóvel em áreas que tenham condições de constituir lotes independentes, prevalecem para cada lote as recomendações do Setor ou Zona em que estejam incluídos.

u) ZEPH selecionada com proposta de Plano Específico;

v) Análise especial quanto à implantação de edificações visando compatibilização com ambiência do sítio histórico;

w) Atendimento às recomendações elaboradas pela FUNDARPE no processo de tombamento da Fábrica da Tacaruna;

x) Análise especial quanto ao uso pretendido, sendo admitido o uso habitacional e usos não habitacionais que com ele se compatibilizem;

y) Os terrenos lindeiros à Praça de Casa Forte cujas edificações existentes possam ser demolidas, terão uma parte situada entre o paramento e uma linha paralela a este, dele distando 30m (trinta metros), onde as edificações serão limitadas ao gabarito de 7m (sete metros); na parte restante dos terrenos, aplicar-se-ão os parâmetros da zona adjacente - ZUP 2;

OBS: Aos demais terrenos do SPA-3 aplicar-se-ão, igualmente, os parâmetros da ZUP 2.

z) As construções existentes poderão permanecer, não sendo permitidos novos acréscimos e sendo eliminados seus elementos descaracterizantes.

Fonte: LUOS do Recife nº 16.176/1996.

## **ANEXO C - DETALHAMENTO DA ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO 09/LUOS**

ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO - CULTURAL 9 ZEPH-9 SÍTIO HISTÓRICO: BAIRRO DO RECIFE – LUOS. DESCRIÇÃO DOS LIMITES. A Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico - Cultural 09 (ZEPH-09) que constitui o Sítio Histórico Bairro do Recife, contém 05 Setores: Setor de Intervenção Controlada 01 e 02 (SIC); Setor de Renovação (SR); Setor Institucional (SI) e Setor Portuário (SP), e está delimitada pelo Mapa e pela descrição do seu perímetro. Constitui a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico - Cultural 9 (ZEPH-9) do Sítio Histórico Bairro do Recife, a área delimitada, indicada no Mapa, cujo perímetro envolve toda a ilha onde está contido o Bairro do Recife, a Bacia Portuária e o Molhe sobre os arrecifes, entre a Bacia de confluência dos Rios Capibaribe e Beberibe, e o Oceano Atlântico. Constitui o Setor de intervenção Controlada 1 (SIC-1) do Sítio Histórico Bairro do Recife, a área delimitada, indicada no Mapa, cujo perímetro estende-se a partir do ponto nº 1, no cruzamento do eixo da Av. Martin Luther King, também conhecida como Av. Cais do Apolo, com o eixo da Travessa Tiradentes; segue pelo eixo da referida travessa até encontrar o ponto nº 2, na borda do Cais do Porto; deflete à direita, seguindo pela borda do Cais do Porto, continuando pela borda do Cais da Alfândega e pelo eixo da Av. Cais do Apolo, até encontrar o ponto nº 1, previamente determinado, fechando assim a poligonal que define o perímetro da área em apreço. Constitui o Setor de Intervenção Controlada 2 (SIC-2) do Sítio Histórico Bairro do Recife, a área delimitada, indicada no Mapa sobre a linha dos arrecifes, compreendida entre a Bacia do Pina, a Bacia Portuária e o Oceano Atlântico. Constitui o Setor de Renovação (SR), do Sítio Histórico Bairro do Recife, a área delimitada indicada no Mapa, cujo perímetro estende-se a partir do ponto nº 1, no cruzamento do eixo da Av. Martin Luther King, também conhecida como Av. Cais do Apolo com o eixo da Travessa Tiradentes; segue pelo eixo da referida travessa até encontrar o ponto nº 3, no cruzamento com o eixo da Av. Alfredo Lisboa; deflete à esquerda, e prossegue por esta linha continuando sobre o eixo da Av. Militar até encontrar o ponto nº 4, no cruzamento com o eixo da Av. Martin Luther King, ou Cais do Apolo; deflete à esquerda, seguindo sobre o referido eixo até encontrar o ponto nº 1, previamente determinado, fechando assim a poligonal que define o perímetro da área em apreço. Constitui o Setor Institucional (SI) do Sítio Histórico Bairro do Recife, a área delimitada, indicada no Mapa, cujo perímetro estende-se a partir do ponto nº 5, no cruzamento do eixo da Ponte Buarque de Macedo com o prolongamento da margem da bacia de confluência dos Rios Capibaribe e Beberibe; segue ao longo desta margem e seu prolongamento até atingir o ponto nº 6, no cruzamento com o eixo da Ponte do Limoeiro; deflete à direita, prossegue sobre este eixo e a sua continuação sobre o eixo da Av. Militar, continuando pelo eixo da Av. Martin Luther King, também conhecida como Cais do Apolo até atingir o ponto nº 7, no cruzamento com o eixo da Ponte Buarque de Macedo; deflete à direita, seguindo esta linha até encontrar o ponto nº 5, previamente determinado, fechando assim a poligonal que define o perímetro da área em apreço. Constitui o Setor Portuário (SP) do Sítio Histórico Bairro do Recife a área delimitada, indicada no Mapa, cujo perímetro estende-se a partir do ponto nº 2, no cruzamento do prolongamento do eixo da Travessa Tiradentes com a margem do Cais do Porto; prossegue ao longo do Cais do Porto no sentido Norte contornando a ilha pela margem do Cais do Terminal Açucareiro e pela margem do Cais da bacia do Rio Capibaribe até atingir o ponto nº 8, no cruzamento com o eixo da Av. Militar; deflete à esquerda, seguindo sobre este eixo, continuando sobre o eixo da Av. Militar e da via que a sucede, Av. Alfredo Lisboa, até atingir o ponto nº 3, no cruzamento com o eixo da Travessa Tiradentes; deflete à esquerda, prosseguindo por este eixo até atingir o ponto nº 2, previamente determinado, fechando assim a poligonal que define o perímetro da área em apreço. Na lei estes setores deveriam controlar as gradações das transformações edilícias dos sobrados e casario histórico quando das reformas nestas edificações, no que se refere aos índices urbanísticos de gabarito, taxa de ocupação e coeficiente de utilização. Dentre os setores o que teve índices mais flexíveis, permitindo verticalização acentuada e modificações mais acentuadas do padrão urbano existente foi o de renovação.

Fonte: LUOS do Recife nº 16.176/1996.

## **ANEXO D - TRECHO DA LEI DO SÍTIO HISTÓRICO DO BAIRRO DO RECIFE**

Art. 2º. O Plano de Revitalização de que trata esta Lei tem por objetivo nortear as ações públicas ou privadas que impliquem em mudanças urbanísticas ou a instalação de usos e atividades na ZEPH - 09, observadas as seguintes diretrizes:

I - promoção da valorização e da regeneração do conjunto urbano e das atividades econômicas, respeitando o acervo edificado;

II - garantia de integração com a paisagem urbana e com o conjunto arquitetônico, respeitando os diferentes padrões dos setores identificados nesta Lei;

III - respeito às diferentes atividades sociais que fazem parte da dinâmica urbana local, promovendo melhoria nas condições de moradia e de desempenho de atividades produtivas;

IV - integração dos interesses público e privado, através da realização de ações conjuntas;

V - flexibilização dos padrões urbanísticos, condicionada à valorização e à conservação do conjunto urbano e arquitetônico;

VI - diversificação de usos e atividades, com vistas à revitalização do Bairro;

VII - compatibilização da sinalização pública e publicitária com o conjunto urbano;

VIII - valorização das características dos Elementos Preserváveis existentes, através da sua incorporação aos novos empreendimentos.

§ 1º Os Elementos Preserváveis, indicados no inciso VIII, são os revestimentos, as edificações, partes de edificações ou ruínas, de relevante expressão estilística ou volumétrica em relação ao conjunto da ZEPH-09, para os quais são estabelecidas condições especiais de intervenção, discriminadas no Anexo II desta Lei.

§ 2º As ações destinadas à revitalização do Bairro do Recife serão sempre norteadas pelo princípio de valorização da identidade arquitetônica, histórica, cultural e paisagística da cidade, condicionando-se seu licenciamento às condições estabelecidas nesta Lei.

Fonte: Lei Municipal do Recife nº16.290/97.

## ANEXO E - FICHA-MODELO DE CADASTRO DO LEVANTAMENTO DE IMÓVEIS OCIOSOS NO BAIRRO DE SANTO ANTÔNIO REALIZADO PELA ONG HABITAT PARA HUMANIDADE BRASIL

### PROJETO SOLID GROUND FORMULÁRIO DE CADASTRO DO IMÓVEL



#### 1. IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

Nome:		Nº da Ficha:
Ano de Construção:	Área Construída (m²):	Área do Lote(m²):
Endereço:		Nº Pavto:
1. Identificação do levantador:		
2. Data do Levantamento:		3. Turno:
4. Endereço Correto: <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <sup>5</sup> <input type="checkbox"/> Não Identificável (NI)		
5. Se não, qual? (Rua/Número):		

#### 2. USO E OCUPAÇÃO DO IMÓVEL

6. Situação de Ocupação: <input type="checkbox"/> Desocupado <sup>8</sup> <input type="checkbox"/> Menos da metade ocupado <sup>7 e 8</sup> <input type="checkbox"/> Mais da metade ocupado <input type="checkbox"/> Maioria ocupado <input type="checkbox"/> NI	
7. Se, menos da metade ocupado: <input type="checkbox"/> Maioria Térreo/Sobreloja <input type="checkbox"/> Maioria Pavimento Tipo	
8. Se, desocupado ou menos da metade ocupado, tempo de desocupação (em anos): <input type="checkbox"/> NI	
9. Situação de abastecimento de água: <input type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Cortado/Suspenso <input type="checkbox"/> NI	
10. Situação de fornecimento de energia elétrica: <input type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Cortado/Suspenso <input type="checkbox"/> NI	
11. Se existe uso/configuração diferenciada do Pavto Térreo: <input type="checkbox"/> Sim <sup>12</sup> <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> NI	
12. Se sim, qual: <input type="checkbox"/> Comércio/Lojas <input type="checkbox"/> Estacionamento <input type="checkbox"/> Outro _____	
13. Uso/configuração dos pavtos TIPO: <input type="checkbox"/> Comercial <input type="checkbox"/> Residencial <input type="checkbox"/> Outro _____ <input type="checkbox"/> NI	

#### 3. CONDIÇÕES FÍSICAS DO IMÓVEL/ ENTORNO

14. Estado de Conservação Geral: <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <sup>15</sup> <input type="checkbox"/> Ruim <sup>15</sup> <input type="checkbox"/> Precário <sup>15</sup>	
15. Principais Elementos: <input type="checkbox"/> Fachada <input type="checkbox"/> Esquadrias <input type="checkbox"/> Escada/elevador <input type="checkbox"/> Paredes internas <input type="checkbox"/> Piso	
16. Estado de Conservação das Estruturas: <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <sup>17</sup> <input type="checkbox"/> Ruim <sup>17</sup> <input type="checkbox"/> NI	
17. Patologias Observadas: <input type="checkbox"/> Rachadura/Fissura <input type="checkbox"/> Infiltração <input type="checkbox"/> Ferragem Exposta <input type="checkbox"/> Outro _____	
18. Estado de Conservação do Telhado: <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <sup>19</sup> <input type="checkbox"/> NI	
19. Se ruim, patologias observadas: <input type="checkbox"/> Estrutura <input type="checkbox"/> Telhas <input type="checkbox"/> Outro _____	
20. Danos Aparentes:	
21. Se existe área não edificada: <input type="checkbox"/> Sim <sup>22</sup> <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> NI	
22. Se sim, tamanho relativo à lâmina <input type="checkbox"/> Maior <input type="checkbox"/> Equivalente <input type="checkbox"/> Menor	
23. Estado de Conservação da Calçada Frontal: <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim	
24. Estado de Conservação da Rua Frontal: <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim	
Comentários Adicionais:	

Rua São Gonçalo Castelo 118 A, Boa Vista, Pernambuco, Recife, Brasil – CEP.: 50.070-600 Tel.: 55 (81) 3221-3137  
www.habitatbrasil.org.br e-mail: habitat@habitatbrasil.org.br

Fonte: ONG Habitat para Humanidade Brasil, 2018.

ANEXO F - BANCO DE DADOS DA PESQUISA DE OCIOSIDADE DE IMÓVEIS DO BAIRRO DO RECIFE 2017/2018

Setor	#	Seq.	Rua	Nº	Qd.	Prop.	Natureza do imóvel	Área do lote E-SIG	Área do lote CI	Área construída E-SIG	Área construída CI e DIM	Nº de Pavimentos E-SIG	Nº de Pavimentos DIM	Fator de Coleta de Lixo	Fator de Utilização	Uso	Padrão de construção	Estrutura	Empreend.	Situação do imóvel 2017	Situação do imóvel 2018	Estado da Estrutura 2017	Estado das Fachadas 2017	Estado de Conservação 2018	Grau de Risco 2017	Regime tributário	Valor Venal 2017	Valor do m² de construção	Valor total de débito de IPTU	Débito administrativo de IPTU	CDA de IPTU (Débito judicial)	Parcelamento desfeito de débitos	Ano da última licença ou alvará deferido	Ano da última atuação de infração
Alfândega	1	1106422	Travessa do Tuyuty	39	310	PF	Galpão	120	120	124	64	2	1	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Concreto	N ID.	Abandonado	Abandonado	Ruim	Ruim	Mau	R3	Normal	R\$37.036,71	R\$398,73	R\$13.350,99	2016 até 2018	2008 até 2015	N ID.	N ID.	2015
Alfândega	2	1106104	Rua da Moeda	156	285	PJ	Edifício	121,5	121,5	364,5	121,5	3	4	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Concreto	Loja	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Regular	Regular	Bom	R1	Imune Instituição de Assistência	R\$63.904,12	R\$669,95	R\$7.246,70	2016 até 2018	2008, 2009, 214 e 2015	N ID.	N ID.	N ID.
Alfândega	3	1106520	Rua Mariz e Barros	75	310	PJ	Edifício	125,8	125,8	251,6	125,8	2	4	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Concreto	Sala	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Bom	Bom	R2	Imune Instituição de Assistência	R\$58.773,13	R\$474,74	R\$31.710,38	2018	1989, 1995, 1996, 1998, 2002 até 2009	N ID.	2015	2016
Alfândega	4	1105019	Rua Vigário Tenório	193	265	PF	Casa	173,9	173,9	521,7	521,7	3	3	3	3,25	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	N ID.	Fechado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ruim	Ruim	Regular	R3	Normal	R\$204.735,90	R\$478,51	R\$108.285,83	2016 até 2018	2015	2009 até 2014	N ID.	2016
Alfândega	5	1105035	Rua Vigário Tenório	177	265	PF	Galpão	217,98	217,98	436	436	2	2	3	3,25	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	N ID.	Abandonado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ruim	Regular	Mau	N ID.	Normal	R\$165.337,79	R\$398,73	R\$449.995,86	2016 até 2018	1994 até 2000, 2014 e 2015	1990 até 1993, 2004 até 2012	2017	2016
Alfândega	6	1106600	Travessa do Amorim	100	310	PF	Galpão	224	224	448	448	2	2	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Concreto	N ID.	Abandonado	Abandonado	Ruim	Ruim	Mau	R3	Normal	R\$173.258,81	R\$398,73	R\$689.967,63	2016 até 2018	1990 até 1997, 2001 até 2015	N ID.	N ID.	2015
Alfândega	7	1104136	Avenida Marquês de Olinda	125	235	PF	Edifício	237,98	237,98	951,92	951,92	4	4	3	3,25	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Ruim	Bom	R2	Normal	R\$728.938,48	R\$948,93	R\$1.157.171,72	2016	1980, 1995 até 2015	N ID.	2013	2016
Alfândega	8	1103520	Avenida Marquês de Olinda	142	215	PF	Edifício	125	125	388	179	4	4	3	3,25	NÃO RESID.	Simples	Concreto	Loja	Abandonado	Abandonado	Ruim	Ruim	Regular	R2	Normal	R\$92.033,43	R\$669,95	R\$102.963,37	2016 até 2018	1991 até 1993, 1995 até 1998, 2005 até 2007, 2012 até 2015	N ID.	2012	2013
Alfândega	9	7155611	Av. Alfredo Lisboa	14	186	PJ	Galpão	1.632	N ID.	1.632	1.632	N ID.	N ID.	3	3,25	Especial	Simples	Alvenaria	Especial	Fechado	Em uso	Ruim	Ruim	Bom	N ID.	Imune Imóvel Público	R\$1.895.648,82	R\$478,51	R\$90.044,53	Sem débitos adm. vencidos	2008 até 2013	N ID.	2018	N ID.
Arrecifes	10	7164050	Rua Bernardo Vieira de Melo	149	75	PF	Galpão	228	228	228	228	1	1	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ótimo	Ótimo	Bom	SR	Normal	R\$111.981,24	R\$398,73	R\$15.272,72	Sem débitos adm. vencidos	2009 e 2010	N ID.	N ID.	N ID.
Arrecifes	11	1098357	Rua do Brum	302	75	ESP	Galpão	300	300	600	600	2	2	3	3,25	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	N ID.	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Ruim	Regular	R2	Normal	R\$265.595,88	R\$398,73	R\$438.959,71	2016 até 2018	1994 até 1998, 2002 até 2005, 2007 até 2015	N ID.	2006	2015
Arrecifes	12	7223439	Rua do Brum	262	75	PF	Galpão	322	322	322	322	1	1	3	1.95	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	N ID.	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Regular	Ruim	Bom	R1	Normal	R\$228.490,52	R\$558,29	R\$76.926,65	sem débitos adm. vencidos	2015	2005 2006 2007 2008 2009	N ID.	N ID.
Arrecifes	13	1098136	Rua do Brum	289	65	ESP	Galpão	414	414	1153,2	414	4	1	3	3,25	NÃO RESID.	Simples	Concreto	N ID.	Abandonado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Ruim	Bom	R2	Normal	R\$129.404,78	R\$398,73	R\$20.103,59	2018	N ID.	2005 2006	N ID.	N ID.
Bom Jesus	14	1099221	Rua do Apolo	216	130	PJ	Edifício	110,44	110,44	110,44	110,44	1	4	3	N ID	NÃO RESID.	Simples	Concreto	Loja	Abandonado	Abandonado	Ruim	Ruim	Bom	R1	Normal	R\$79.512,51	R\$669,95	R\$98.314,93	2016 até 2018	1991 até 1993, 2001 até 2015	N ID.	N ID.	N ID.
Bom Jesus	15	1100084	Rua do Apolo	118	150	PJ	Casa	114,94	114,94	430,46	430,46	2	2	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	N ID.	Abandonado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ruim	Ruim	Mau	R3	Normal	R\$143.614,62	R\$398,73	R\$385.911,99	2016 até 2018	1995 até 2015	N ID.	2000	2016
Bom Jesus	16	1099434	Rua do Apolo	97	145	PF	Edifício	673,75	673,75	1367,68	1367,68	3	4	3	N ID	NÃO RESID.	Médio	Concreto	Loja	Abandonado	Em uso	Ruim	Ruim	Bom	R3	Normal	R\$745.872,23	R\$781,55	R\$643.344,33	2016 até 2018	2007,2008, 2011 até 2015	2003 até 2006, 2009 e 2010	2013	2016
Bom Jesus	17	1098802	Travessa Tiradentes	159	110	PF	Galpão	168	139,75	168	139,75	1	1	3	N ID	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	N ID.	Fechado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ruim	Ruim	Bom	R1	Normal	R\$96.250,03	R\$398,73	R\$128.526,02	2016 até 2018	1973, 1981, 1982, 1990, 1991, 1994 até 2015	N ID.	1998	N ID.
Bom Jesus	18	1100335	Rua da Guia	88	155	PF	Edifício	249,6	249,6	1747,12	62,29	8	4	3	N ID	NÃO RESID.	Simples	Concreto	Sala	Abandonado	Abandonado	Ruim	Ruim	Bom	R4	Normal	R\$32.504,22	R\$651,56	R\$26.078,91	2016 até 2018	2001 até 2006, 2008 até 2015	N ID.	2015	2014
Bom Jesus	19	1099809	Rua da Guia	155	150	PJ	Edifício	144	144	360	360	3	4	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	Loja	Fechado	Em uso	Regular	Regular	Bom	SR	Imune Instituição de Assistência	R\$160.845,25	R\$558,29	R\$33.158,75	Sem débitos adm. vencidos	2003 até 2008	N ID.	2015	2016
Bom Jesus	20	1099817	Rua da Guia	149	150	PJ	Edifício	148,8	148,8	446,4	446,4	3	4	3	3,25	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Regular	Regular	Bom	SR	Imune Instituição de Assistência	R\$250.944,40	R\$781,55	R\$19.377,39	Sem débitos adm. vencidos	2006 até 2008	N ID.	N ID.	N ID.
Bom Jesus	21	1102141	Rua do Bom Jesus	194	160	PJ	Edifício	120	545,6	545,6	545,6	5	5	3	N ID	Especial	Médio	Alvenaria	N ID.	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Bom	Bom	Bom	R1	Normal	R\$250.496,64	R\$652,16	R\$164.655,32	2017 e 2018	2002, 2004 até 2006, 2009 até 2013	N ID.	N ID.	N ID.
Bom Jesus	22	1100742	Rua do Bom Jesus	143	156	PF	Edifício	120	120	400	71,98	4	4	3	1.95	NÃO RESID.	Simples	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Ruim	Bom	R1	Normal	R\$30.950,37	R\$558,29	R\$38.108,50	2016 até 2018	1994 até 1997, 2001 até 2006, 2008 até 2015	N ID.	2001	2013
Bom Jesus	23	1102222	Rua do Bom Jesus	206	160	PJ	Edifício	148,8	148,8	446,4	148,8	3	4	3	1.95	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Ruim	Bom	R2	Imune Instituição de Assistência	R\$85.269,52	R\$781,55	R\$2.282,51	2016 e 2018	2015	N ID.	N ID.	N ID.
Bom Jesus	24	1102230	Rua do Bom Jesus	212	160	PJ	Edifício	120	162,5	400	162,5	4	4	3	3,25	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Bom	Bom	Bom	R2	Imune Instituição de Assistência	R\$92.435,69	R\$781,55	R\$42.523,94	2016 e 2018	1990 1991 1993, 2002 até 2007	N ID.	2006	2015
Bom Jesus	25	1101501	Rua do Bom Jesus	164	160	PF	Edifício	153,6	153,6	338,8	338,8	3	4	3	N ID	NÃO RESID.	Médio	Concreto	Loja	Abandonado	Abandonado	Ruim	Ruim	Bom	R4	Normal	R\$229.654,62	R\$388,80	R\$174.754,26	2016 até 2018	2001, 2007 até 2015	2006	2015	2018
Bom Jesus	26	1100246	Rua Domingos José Martins	17	155	PF	Edifício	166,4	166,4	499,2	499,2	3	4	3	3,25	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Ocupação Irregular	Em uso (ocupação irregular)	Regular	Regular	Mau	R4	Normal	R\$300.249,41	R\$781,55	R\$443.962,67	2016 até 2018	1999 até 2015	N ID.	2012	2017
Bom Jesus	27	1102745	Avenida Barbosa Lima	91	175	PJ	Edifício	135	135	490,56	490,56	4	4	3	1.95	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Abandonado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ruim	Ruim	Regular	R2	Normal	R\$278.228,90	R\$781,55	R\$82.371,91	2016 até 2018	2011 até 2015	N ID.	1995	2011
Bom Jesus	28	1102753	Avenida Barbosa Lima	85	175	PJ	Edifício	144	144	490,56	490,56	4	4	3	1.95	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Abandonado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ruim	Ruim	Bom	R2	Normal	R\$281.395,96	R\$781,55	R\$61.970,18	2016 até 2018	Não possui	2011 até 2014	2016	2016
Bom Jesus	29	1102761	Avenida Rio Branco	58	175	PJ	Edifício	297,62	255	1130	807	5	4	3	3,25	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado sem obras aparentes	Ruim	Ruim	Regular	R2	Normal	R\$556.928,42	R\$781,55	R\$922.448,60	2016 até 2018	1995 até 2015	N ID.	2016	2016
Bom Jesus	30	1102800	Avenida Rio Branco	50	175	PJ	Edifício	N ID.	411,5	N ID.	1.256	N ID.	4	3	NID	NÃO RESID.	Médio	Alvenaria	Loja	Fechado	Fechado com obras em andamento ou concluídas recentemente	Ótimo	Ótimo	Regular	N ID.	Normal	R\$876.868,19	R\$781,55	R\$1.411.300,53	2017	1996 até 2015	N ID.	2017	2016

Fonte: Elaborado pelo autor com aproveitamento e atualização de dados fornecidos pela Prefeitura da Cidade do Recife, 2018.

Siglas e abreviações:  
Prop. - Proprietário; PF - Pessoa física; PJ - Pessoa jurídica; ESP - Espólio  
N ID. - Não identificado; NÃO RESID. - Não residencial  
R4 - Muito Alto; R3 - Alto; R2 - Médio; R1 - Baixo; SR - Sem risco



## ANEXO G - MODELO DE CERTIDÃO NARRATIVA IMOBILIÁRIA/PCR



**PREFEITURA DO RECIFE**  
SECRETARIA DE FINANÇAS

Nº da Certidão  
**37499**

### Certidão Narrativa Imobiliária - Dados Cadastrais

Certifico, para os devidos fins, com base nas informações contantes no Cadastro Imobiliário - CADIMO, que o imóvel abaixo possui os seguintes dados cadastrais:

#### IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

1. Contribuinte	[REDACTED]		2. CPF/CNPJ	[REDACTED]
3. Inscrição Imobiliária	4. Sequencial do Imóvel	5. Natureza		
1.1455.285.03.0050.0003-7	1.10610.4	PREDIAL		
6. Tributo	7. Regime de Tributação			
IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU	IMUNE EXECUTIVO			
TAXA DE COLETA, REMOÇÃO E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	NORMAL			
DOMICILIARES - TRSD				
8. Endereço				
RUA DA MOEDA, 156				
RECIFE				
RECIFE - PE				
CEP:50030040				

#### DEMAIS DADOS CADASTRAIS

9. Valor Venal(VV)	10. Data do Valor Venal	11. Data de Início de Tributação	12. Área do Lote	13. Testada Principal do Lote
R\$ 63.904,12	28/11/2017	01/01/1939	121,50 m²	7,60 m
14. Testada Fictícia	15. Valor do VO	16. Fração ideal	17. Área total construída	18. Valor do m² de construção
5,28 m²	R\$ 8.559,61	0.33333	121,50 m²	R\$ 669,95
19. Fator de coleta de lixo (Fc)	20. Fator de enquadramento do imóvel (Ei)	21. Fator de utilização do imóvel (Ui)		
3.00	155,79	1.95		

#### 22. Ressalva(s)

A Prefeitura do Recife se reserva o direito de alterar este valor por correção ou alterações nos parâmetros que compõem a atual base de cálculo.

#### 23. Observações

Só é proprietário quem tem escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis de sua jurisdição.

#### 24. Validade/Autenticidade

Esta certidão é válida por 30 (trinta) dias a contar da data de sua expedição e sua autenticidade deverá ser confirmada na página:

[REDACTED]

#### 25. Código de Autenticidade

[REDACTED]

#### 26. Expedida em


Recife, 08 de JUNHO de 2018

## ANEXO H - MODELO DE DOCUMENTO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL/PCR

08/06/2018

Secretaria de Finanças do Recife - Emissão de DIM

As informações descritas nos documentos abaixo refletem os parâmetros do último lançamento do IPTU/TRSD.  
Sempre atualize as informações imobiliárias no prazo de 30 dias, contados da ocorrência das alterações.

 <b>PREFEITURA DO RECIFE</b> <b>SECRETARIA DE FINANÇAS</b>		<b>INFORMAÇÕES</b> <b>0800 0811255</b>		<b>DIM - DOCUMENTO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL</b>			
CONTRIBUINTE [REDACTED]		INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA 1.1455.285.03.0050.0003-7		SEQUENCIAL <b>110610.4</b>		DOCUMENTO (CHP/CPF) [REDACTED]	
CÓDIGO LOGRADOURO 044.784		ENDEREÇO COMPLETO RUA DA MOEDA, 156 - RECIFE-RECIFE-PE- CEP: 50.030-040		COMPETÊNCIA <b>2018</b>			
NATUREZA PREDIAL	Tipo de retenimento LOJA	QTD. PAVIMENTOS 1	DATA CADASTRAMENTO 01/01/1939	SUPERFÍCIE SECA	TOPOGRAFIA PLANA		
INSCRIÇÃO MERCANTIL	RAZÃO SOCIAL	USO NÃO RESIDENCIAL		COLETA DE LIXO FATOR: 3,00			
TERRENO	ÁREA TESTADA PRINCIPAL (TP) 121,50	CÓDIGO VZ 32	TESTADA FIQUEIRA 9,28	VLR METRO LINEAR (VZ) 8.559,61	FATOR DE REDUÇÃO 1,0000	FRACÇÃO IDEAL 0,3333	VALOR DO TERRENO (VZ) R\$ 15.064,76
PARTES DA EDIFICAÇÃO							
TIPO DE CONSTRUÇÃO Loja <= 4 Pavimentos		ANO CONST. 1939	PADRÃO CONSTRUÇÃO Simples	ESTRUTURA Concreto	CONSERVAÇÃO Bom	ÁREA CONSTRUÍDA 121,50	VALOR m2 CONSTRUÇÃO (VU) 669,95
						DEPRECIAÇÃO 0,6000	VALOR DA PARTE (VP) 48.839,36
EDIFICAÇÃO TOTAL ÁREA CONSTRUÍDA		121,50		VALOR TOTAL DAS PARTES		48.839,36	
				x FATOR DE REDUÇÃO		1,0000 = VALOR DA EDIFICAÇÃO (VE)	
						R\$ 48.839,36	
IPTU		Até ano		TLP/TRSD		Normal	
Imune Executi		Até ano		CONTR. ILUMINAÇÃO (CIP)		Até ano	
				FATOR EXCEDENTE DE ÁREA (FE)		ALQ. EXC. ÁREA (ALE)	
VALOR VENAL (VT+VE)		ALÍQUOTA (ALO)		IPTU SEM DESCONTO		TLP/TRSD SEM DESCONTO	
63.904,12		0,0000		0,00 +		911,37 +	
				CONTR. ILUM. SEM DESCONTO		TOTAL SEM DESCONTO	
				0,00 =		R\$ 911,37	
						QTD. PARCELA	
						10	
						TOTAL COM DESCONTO NA ÚNICA	
MENSAGENS: IPTU = VALOR VENAL * ALÍQUOTA = R\$ 0,00							
ACRESCIMO DE 2,70% EM RELAÇÃO À 2017 COM BASE NO IPCA (LEI 16.607/2000). REAJUSTE SUPERIOR DECORRE DE ALTERAÇÕES NOS DADOS DO IMÓVEL.							
EMISSÃO - INTERNET 08/06/2018							

Secretaria de Finanças - informações: 0800.0811255 - www.recife.pe.gov.br

Fonte: Secretaria de Finanças, 2018.

## ANEXO I - FATOR DE COLETA DE LIXO DOMICILIAR (CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL)

### ANEXO III FATOR DE COLETA DE LIXO DOMICILIAR

TIPO DE COLETA	FATOR (Fc)
Convencional mecanizada diária com coleta seletiva	4,0
Convencional mecanizada diária sem coleta seletiva	3,0
Convencional mecanizada alternada com coleta seletiva	3,0
Convencional mecanizada alternada sem coleta seletiva	2,0
Manual diária	0,7
Manual alternada	0,5
Inexistente	0,0

► Redação dada pela Lei nº 17.289 de 30/12/2006  
 ► Redação dada pelo art. 3º da Lei nº 16.126 de 19/12/1995:  
 "Anexo III  
 Fator de Coleta de Lixo Domiciliar  

TIPO DE COLETA	FATOR (Fc)
Convencional Diária	3,0
Convencional Alternada	2,0
Mini-Trator	0,7
Manual	0,7
Ponto de Confinamento	0,7
Inexistente	0,0"

Fonte: Anexo III do Código Tributário Municipal, atualizado em 2018.



**ANEXO J - FATOR DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL (CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL)**

ANEXO V FATOR DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL	
TIPO DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL	FATOR (U <sub>i</sub> )
Terreno	0,80
Predial de uso exclusivamente residencial	1,04
Predial de uso não residencial sem produção de lixo orgânico	1,95
Predial de uso não residencial com produção de lixo orgânico	3,25

► Redação dada pela Lei nº 17.289, de 30 de dezembro de 2006.

Fonte: Anexo V do Código Tributário Municipal, atualizado em 2018.

## ANEXO K - MODELO DE CONSULTA DE EXTRATO DE DÉBITOS IPTU/PCR

Contribuinte: [REDACTED]

Endereço: RUA DA MOEDA, 156, RECIFE

Sequencial: 1106104

Inscrição Imobiliária: 1.1455.285.03.0050.0003-7

CPF/CNPJ: [REDACTED]

Situação: Ativo

Regime de tributação: Imune Executivo

Débito no Imóvel Origem: Não.

Acesso em: 08/06/2018

Contempla pagamentos até: 01/06/2018

### DISCRIMINAÇÃO DOS DÉBITOS

Valores expressos em Real

#### Débito(s) Administrativo(s)

Tributo	Processo	Ano(s)	Situação	Parcela(s)	Principal	Multa	Juros	Total	À vista
Imobiliário	*****	2018	VENCIDO	01, 02, 03, 04	364,56	45,55	9,10	419,21	
			A VENCER	05, 06, 07, 08, 09, 10	546,84	0,00	0,00	546,84	
								<b>Soma: 966,05</b>	938,70
Imobiliário	*****	2017	VENCIDO	02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10	911,34	182,25	100,20	1.193,79	1.052,50
Imobiliário	*****	2016	VENCIDO	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10	623,30	124,60	146,42	894,32	758,79

#### Certidão(ões) de Dívida Ativa

Tributo	Nº da CDA	Ano(s)	Situação	Principal	Multa	Juros	Honorários	Custas	Total	À vista
Imobiliário	01110060750	2008 2009	Vencido	1.246,20	249,20	1.414,33	581,85	177,23	3.668,81	2.691,60
Imobiliário	01160053250	2014	Vencido	62,33	12,46	26,80	0,00	0,00	101,59	81,96
Imobiliário	01170080730	2015	Vencido	623,20	124,60	221,18	0,00	0,00	968,98	796,07
									<b>Soma: 4.739,38</b>	<b>3.569,63</b>

Extrato para simples conferência

As somas dos valores das colunas Total e À vista não incluem débitos suspensos

Caso tenha problemas para imprimir guias do lançamento complementar, favor ligar para o 0800 081 1255

Débitos de ITBI não contemplados neste extrato.

Com o dinheiro do seu tributo, a Prefeitura desenvolve ações e constrói obras importantes para a cidade.

**Total vencido: 7.246,70**

**Total a vencer em 2018: 546,84**

Fonte: Secretaria de Finanças, 2018.

## ANEXO L - MODELO DE CONSULTA DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO/PCR

Consulta: Licenciamento e Fiscalização

Bairro

RECIFE

Logradouro

12580

Q

RUA DO BRUM

Número Endereço

Inicial:

289

Final:

289

Complemento

(Só caracteres numéricos)

Consulta

☒ Licenças e Autorizações
 ☐ Autuações da Fiscalização

Buscar

Licenças e Autorizações

10 resultados por página

Pesquisar

NºProcesso	Assunto	Endereço	Data conclusão	Situação
07.08415.1.09	ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCIONAMENTO	RUA BRUM, 289 - RECIFE	25/03/2009	INDEFERIDO
07.14021.9.98	ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCIONAMENTO	RUA BRUM, 289 - RECIFE	02/09/1998	DEFERIDO
07.55405.1.02	ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCIONAMENTO	RUA BRUM, 289 - RECIFE	30/03/2004	INDEFERIDO

Fonte: Portal do Licenciamento Urbanístico – PCR, 2018.

## ANEXO M - MODELO DE CONSULTA DE AUTUAÇÃO URBANÍSTICA

### Consulta: Licenciamento e Fiscalização

**Bairro**

**Logradouro**

**RUA DO BRUM**

**Número Endereço**

Inicial:

Final:

**Complemento**

(50 caracteres numéricos)

**Consulta**

☒ Licenças e Autorizações
 ☐ Autuações da Fiscalização

### Licenças e Autorizações

resultados por página
 

Pesquisar

NºProcesso	Assunto	Endereço	Data conclusão	Situação
07.08415.1.09	ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCIONAMENTO	RUA BRUM, 289 - RECIFE	25/03/2009	INDEFERIDO
07.14021.9.98	ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCIONAMENTO	RUA BRUM, 289 - RECIFE	02/09/1998	DEFERIDO
07.55405.1.02	ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCIONAMENTO	RUA BRUM, 289 - RECIFE	30/03/2004	INDEFERIDO

Fonte: Portal do Licenciamento Urbanístico – PCR, 2018.

## ANEXO N - DECRETO Nº 31.671, DE 10 DE AGOSTO DE 2018 (ABVA EM RECIFE)

### DECRETO Nº 31.671 DE 10 DE AGOSTO DE 2018

Estabelece, no âmbito do Poder Executivo Municipal, o procedimento administrativo destinado à arrecadação de imóveis urbanos por abandono.

O PREFEITO DO RECIFE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 54, inciso XI, da Lei Orgânica do Município do Recife, e tendo em vista o disposto no art. 5º, XXIII da Constituição Federal, artigo 2º, VI, "a" e "f" da Lei Nacional nº 10.257 de 10 de julho de 2001, nos artigos 1.275, III e 1.276 do Código Civil Brasileiro, artigos 64 e 65 da Lei Nacional nº 13.465 de 11 de julho de 2017, artigo 7º, VI da Lei Municipal nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008 e

**CONSIDERANDO** a necessidade de garantir o cumprimento do princípio da função socioeconômica da propriedade urbana;

**DECRETA:**

**Art. 1º.** Os imóveis urbanos em comprovada situação de abandono, cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio e que não se encontrem na posse de outrem, poderão ser arrecadados pelo Município do Recife, na condição de bens vagos, após regular processo administrativo.

**Parágrafo único.** A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

**Art. 2º.** O procedimento administrativo de que trata o artigo 1º será iniciado:

- I - de ofício, pela autoridade competente;
- II - a requerimento do proprietário;
- III - por denúncia escrita e fundamentada;
- IV - por provocação dos órgãos responsáveis pelo controle urbano do Município.

**Parágrafo Único.** Compete ao Procurador Geral do Município a instauração do procedimento de que trata o caput deste artigo

**Art. 3º.** Aberto o procedimento administrativo, os órgãos fiscalizatórios do Município providenciarão relatório circunstanciado do estado e condição do bem, acompanhado de todos os meios de prova capazes de atestar a situação de abandono do imóvel, tais como, fotografias, depoimentos de vizinhos ou moradores do entorno, dentre outros.

§ 1º Além do relato das diligências e documentos previstos no caput deste artigo, os autos serão instruídos com os seguintes documentos:

- I. Requerimento, requisição ou denúncia que motivou a instauração do procedimento, quando existir;
- II. Certidão imobiliária do imóvel em situação de abandono, quando houver;
- III. Ficha de inscrição do imóvel no cadastro imobiliário do Município;
- IV. Comprovação dos débitos tributários incidentes sobre o imóvel, mediante expedição de certidão de ônus fiscais;
- V. Notificações e autos de infrações urbanísticos e ambientais, eventualmente lavrados em face da edificação;
- VI. Informação quanto à existência de proteção histórico-cultural incidente sobre o imóvel;
- VII. Informação quanto à existência e o grau de risco de desabamento

**Art. 4º.** Instruído o processo administrativo, será notificado o proprietário do imóvel ou o promitente comprador com título em que não se pactuou direito de arrendamento, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados do recebimento da notificação.

§ 1º. O cadastro imobiliário do Município poderá ser utilizado para identificação do proprietário ou o promitente comprador com título em que não se pactuou direito de arrendamento caso os assentos registrares do imóvel não sejam precisos quanto a essa identificação.

§ 2º. Frustrada a notificação de que trata o caput deste artigo, o Município fará publicar edital, no Diário Oficial do Município, em pelo menos um jornal de grande circulação, e ainda, na rede mundial de computadores, caso em que o prazo referido no caput deste artigo será contado a partir da data da última publicação.

**Art. 5º** O procedimento administrativo deverá ser coordenado pela Procuradoria-Geral do Município (PGM), e atribuído a uma comissão permanente, com a seguinte composição mínima:

- I- 1 (um) servidor público do setor de cadastro imobiliário da Secretaria de Finanças do Município e respectivo suplente;
- II- 1 (um) procurador municipal, e respectivo suplente;
- III- 1 (um) servidor público da Secretaria Municipal de Mobilidade e Controle Urbano e respectivo suplente;
- IV- 1 (um) servidor público da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente e respectivo suplente;

§1º. O Presidente da comissão julgante deverá ser o servidor detentor do cargo efetivo de Procurador Municipal, indicado pelo Procurador Geral.

§2º Os Servidores Públicos designados nos incisos I, III e IV deverão integrar os quadros efetivos da Administração Pública e estar em exercício no Município do Recife.

§3º Em caso de alteração na organização administrativa municipal que implique extinção ou modificação dos órgãos públicos referidos nos incisos I a IV, a comissão de que trata este artigo será integrada por representantes das Secretarias que assumirem as respectivas atribuições.

**Art. 6º** - Apresentada defesa tempestiva pela parte interessada, será designado relator pela presidência da comissão, que ficará incumbido de dirigir e ordenar o procedimento, apresentado seu relatório para decisão da comissão de que trata o artigo 5º.

§ 1º Não será conhecida a defesa apresentada se intempestiva ou interposta por quem não seja legitimado, nos termos do caput do art. 4º.

§ 2º A ausência de manifestação será interpretada como concordância com a arrecadação.

**Art. 7º** O relator poderá, se necessário, indicar as diligências que entenda essenciais à sua manifestação, caso em que dará conhecimento ao presidente da comissão, para que este as solicite aos órgãos competentes do Município.

**Art. 8º** Impugnado o mérito do procedimento administrativo, incumbirá à parte interessada o ônus de desconstituir a presunção de legitimidade do relatório previsto no artigo 3º.

§ 1º Caso a parte interessada impugne a situação de abandono, mas reconheça o estado de deterioração do imóvel, deverá promover as ações necessárias à sua recuperação, nos termos exigidos pelo artigo 241, II, C/C art. 265 da Lei Municipal nº 16.292/97.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, a Administração Municipal, após parecer da comissão, poderá firmar, nos termos do §6º, do Art. 5º, III, da Lei Federal nº 7.374/85, Termo de Ajuste de Conduta - TAC - com o interessado, plano de ação destinado à recuperação e a regular utilização bem.

§ 3º Aprovada pela comissão a lavratura do Termo de Ajustamento de Conduta, ficará o procedimento administrativo de arrecadação suspenso, por no máximo 60 (sessenta) dias, para a lavratura do respectivo instrumento pela Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano e, nos casos em que o imóvel seja objeto de proteção histórica, pela Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural- DPPC, ouvida a Procuradoria do Município acerca do seu conteúdo.

§ 4º Celebrado o Termo de Ajuste de Conduta, o processo será arquivado sem julgamento, sendo resolvidos eventuais descumprimentos através das sanções pactuadas no próprio instrumento do TAC.

§ 5º Na hipótese de não ser firmado o Termo de Ajustamento de Conduta o procedimento para a arrecadação seguirá o seu curso, com o julgamento da impugnação pela comissão após o parecer do relator.

**Art. 9º.** Concluído o relatório, será designado dia e hora para julgamento.

**Art. 10.** Proferidos os votos pelos, membros da comissão, o presidente anunciará o resultado do julgamento, designando para redigir o acórdão o relator ou, se vencido este, o autor do primeiro voto vencedor.

**Art. 11.** Da decisão proferida, caberá recurso a ser dirigido ao Procurador-Geral do Município no prazo de 10 (dez) dias corridos, contados da publicação da decisão.

**Parágrafo único.** Não será conhecido o recurso intempestivo ou interposto por quem não seja legitimado.

**Art. 12º.** Após encerrado o procedimento administrativo com o esgotamento da fase recursal, julgado caracterizado o abandono, o Chefe do Poder Executivo Municipal, declarará o imóvel como bem abandonado e sujeito à arrecadação, nos termos do artigo 1.276 e parágrafos do Código Civil Brasileiro c/c artigo 64, § 1º da Lei Nacional nº 13.465/2017.

**Parágrafo único.** Na hipótese referida no caput deste artigo, será lavrado "Termo de Declaração de Vacância e Arrecadação de Bem Imóvel Abandonado", cujo inteiro teor será publicado no Diário Oficial do Município, em pelo menos, um jornal de grande circulação local bem como na rede mundial de computadores.

**Art. 13.** Publicado o "Termo de Declaração de Vacância e Arrecadação de Bem Imóvel Abandonado", a Procuradoria Judicial do Município ajuizará ação visando à transferência do imóvel à propriedade do Município, em 3 (três) anos, a contar da data da publicação.

§ 1º. Nos casos em que tenha havido impugnação do estado de abandono do bem, julgada improcedente no curso do procedimento administrativo, o Município deverá requerer judicialmente a imissão na posse do imóvel.

§ 2º. Ajuizada a ação, será requerido o registro da citação perante o registro de imóveis, conforme item 21 do art. 167, da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

**Art. 14.** Respeitado o procedimento de arrecadação e, uma vez imitado na posse, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

**Parágrafo único.** Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei nº 10.406/2002, fica assegurado ao Poder Executivo Municipal do direito ao ressarcimento prévio e em valor atualizado de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

**Art. 15.** O imóvel arrecadado que passar à propriedade do Município poderá ser destinado a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Regularização Fundiária de Interesse Social ou serão objeto de concessão de direito real de uso ao particular ou a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos, de fomento ao desenvolvimento ou empreendedorismo, entre outros, no interesse do Município.

**Parágrafo único.** Caso não haja interesse da administração pública no imóvel arrecadado, poderá ser determinada, ainda, sua alienação, respeitados os procedimentos previstos em lei.

**Art. 16.** Os prazos previstos neste Decreto excluem os dias de início e incluem os do respectivo término.

**Art. 17.** Portaria expedida pelo Procurador Geral do Município especificará os procedimentos e prazos internos para o funcionamento da comissão a que a alude do Art. 5º.

**Art. 18.** Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Fonte: Diário Oficial nº 90, de 11 de agosto de 2018.