

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO  
E GESTÃO DO TERRITÓRIO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A efetividade dos instrumentos  
do Estatuto da Cidade:  
o caso da aplicação do Parcelamento,  
Edificação ou Utilização Compulsórios  
no Município de Maringá (PR)**

Dânia Brajato



SANTO ANDRÉ SP  
2015



Dânia Brajato

**A efetividade dos instrumentos  
do Estatuto da Cidade:  
o caso da aplicação do Parcelamento,  
Edificação ou Utilização Compulsórios  
no Município de Maringá (PR)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Gestão do Território

Área de Concentração:

Políticas e Instrumentos de Planejamento e Gestão do Território

Orientadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana Denaldi

SANTO ANDRÉ

2015

SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC com os dados fornecidos pela autora.

Brajato, Dânia

A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR) / Dânia Brajato. — 2015.

221 fls. : il.

Orientadora: Rosana Denaldi

Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2015.

1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). 2. Planejamento Urbano. 3. Estatuto da Cidade. 4. Função Social da Propriedade. 5. Plano Diretor. I. Denaldi, Rosana. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2015. III. Título.



## Declaração de atendimento às observações da banca examinadora

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

Santo André, 15 de março de 2016.

Assinatura do autor: \_\_\_\_\_

Assinatura do orientador: \_\_\_\_\_





**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**Fundação Universidade Federal do ABC**  
**Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território**  
Avenida dos Estados, 5001 – Bairro Santa Terezinha – Santo André – SP  
CEP 09210-580 · Fone: (11) 4996-0017  
pospgt@ufabc.edu.br

### FOLHA DE ASSINATURAS

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Dânia Brajato, realizada em 15 de dezembro de 2015:

---

Prof.(a) Dr.(a) **Rosana Denaldi** (UFABC) – Presidente

---

Prof.(a) Dr.(a) **Silvana Maria Zioni** (UFABC) – Membro Titular

---

Prof.(a) Dr.(a) **Orlando Alves dos Santos Junior** (UFRJ) – Membro Titular

---

Prof.(a) Dr.(a) **Jeroen Johannes Klink** (UFABC) – Membro Suplente

---

Prof.(a) Dr.(a) **Karina Oliveira Leitão** (USP) – Membro Suplente



*Às minhas filhas Ligia e Anne,  
por alimentarem minha esperança de um  
mundo mais justo e menos desigual*



## Agradecimentos

Agradeço, inicialmente, à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro à realização da pesquisa.

A todas as pessoas que contribuíram e contribuem para a implantação da Universidade Federal do ABC, por sua importância para a democratização do acesso ao ensino público no país e por sua relevância no contexto regional.

À coordenação do curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e a seu corpo docente, pelo caráter inovador do curso proposto e pelo conhecimento compartilhado.

Agradeço aos professores Ricardo Moretti, Vanessa Elias de Oliveira e Francisco Comarú, pelas orientações para a construção e desenvolvimento desta pesquisa. Em especial, agradeço aos professores Jeroen Klink e Silvana Zioni, pelos questionamentos e pelas valiosas contribuições durante o Exame de Qualificação, que nortearam a trajetória final da pesquisa. Ao professor Orlando Alves dos Santos Júnior, membro da banca final, por sua primorosa avaliação e sugestões para a revisão da dissertação.

Aos amigos do curso de mestrado pela curta, mas intensa convivência. Apesar de nossas diferenças “temáticas”, compartilhamos o objetivo comum de busca por cidades menos desiguais.

À equipe de pesquisa “PEUC e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação”, contratada pelo Ministério da Justiça e coordenada por minha orientadora, professora Rosana Denaldi. Obrigada pela oportunidade de integrar essa equipe durante o curso de mestrado, o que enriqueceu sobremaneira o percurso desta pesquisa. Agradeço à Claudia Virgínia Cabral de Souza e ao Fernando Guilherme Bruno Filho, também a suas equipes, pelos conteúdos e reflexões acerca das experiências de aplicação do PEUC em curso nos Municípios de São Bernardo do Campo e São Paulo, respectivamente. Agradeço ao Henrique Botelho Frota, pela ajuda com os termos jurídicos e especificidades do Direito. Agradeço à Lidia Forghieri e Roberlene Gonzales pela contribuição no levantamento e registro de informações na Prefeitura de Maringá.

Às professoras Ana Lúcia Rodrigues e Beatriz Fleury e Silva, da Universidade Estadual de Maringá (UEM), pelas entrevistas concedidas e pela atenção com a pesquisa.

Agradeço aos dirigentes e funcionários da Prefeitura de Maringá que, por diversas vezes, me receberam gentilmente na cidade e, sempre com muita paciência e atenção, contribuíram imensamente com esta pesquisa. Destaco em especial: Célia Weffort, José Vicente Soccorro, Sônia Tozo e Rodolfo Vassoler.

Ao arquiteto Jurandir Guatassara Boeira, pelo importante relato sobre o início da experiência de aplicação do PEUC em Maringá. Estendo o agradecimento aos demais entrevistados do Poder Público Municipal e agentes do setor imobiliário.

Ao meu amigo, professor e arquiteto Joel Felipe, por sua importância em minha trajetória profissional: entre outros projetos que desenvolvemos conjuntamente, tivemos a oportunidade de participar da experiência de aplicação do PEUC no Município de Santo André, com Rosana Denaldi e Fernando Bruno, há pouco mais de dez anos, o que despertou meu interesse pelo objeto desta pesquisa. Agradeço, sobretudo, por ter me incentivado a cursar o mestrado em Planejamento e Gestão do Território.

Agradeço aos meus amigos de uma vida toda: Ana Cláudia Galeazzo e Gilberto Tomé, sempre presentes, e que me ajudaram na diagramação do trabalho.

À Fabiane Alves, pela revisão dedicada e precisa dos textos, à Roberlene Gonzales pela produção das imagens e ao Fábio Mariano, da Fonte Design, pela diagramação final da dissertação.

Aos meus pais, Nilso (*in memoriam*) e Teresa, pelo eterno amor e exemplo de vida e, em especial, à minha mãe, por sua força e dedicação imensuráveis. Às minhas irmãs queridas, Ivana e Adriane, pela convivência e amizade e pela família especial que formamos. Às minhas filhas queridas, Ligia e Anne, pela paciência nos períodos de ausência e por terem me dado a oportunidade de olhar o mundo a partir de outra perspectiva.

Agradeço particularmente a:

Minha orientadora Professora Rosana Denaldi. Já havíamos trabalhado juntas em outras oportunidades, mas foi durante o curso de mestrado que nos aproximamos. Nossa convivência revelou sua generosidade e dedicação. Tê-la como orientadora foi um grande privilégio: obrigada pela revisão crítica e detalhada dos textos e, principalmente, pelo exemplo e incentivo e presença constantes.

Meu companheiro Guilherme, por tudo: dedicação, generosidade, paciência, tranquilidade, amizade e amor incondicionais. Também pela contribuição na elaboração das tabelas, figuras e diagramação dos textos. Agradeço especialmente por compartilhar a vida comigo, principalmente meus sonhos.



## Resumo

BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)**. 2015. 221f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016.

A despeito da importância do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) para o cumprimento da função social da propriedade urbana e de sua previsão em parte significativa dos novos planos diretores, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação desse instrumento no país.

A presente pesquisa apresenta e discute os resultados da aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, em Maringá, no Estado do Paraná. Entre os anos de 2009 e 2013, o Município notificou para PEUC cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, não edificados ou subutilizados. Esse conjunto de imóveis soma 14,5 milhões de metros quadrados (14,5 km<sup>2</sup>) e corresponde a aproximadamente 10% de toda a área urbana do Município. Maringá aplica o IPTU progressivo no tempo desde 2011, sendo um dos dois únicos municípios no país que até o início de 2015 havia utilizado o instrumento sucedâneo ao PEUC.

Para compreender os resultados alcançados no Município de Maringá, foram identificados, por meio de pesquisa documental e entrevistas, as condições que tornaram possível a aplicação do PEUC, a lógica territorial de aplicação do instrumento (ordenamento do solo), os procedimentos administrativos adotados e a reação dos proprietários em termos da iniciativa de utilização das áreas notificadas.

Conclui-se que, no caso de Maringá, a aplicação do PEUC favoreceu de forma limitada a ocupação dos vazios urbanos e não contribuiu para democratizar o acesso à terra. Os limitados resultados alcançados relacionam-se com a aplicação do PEUC dissociada de uma estratégia geral de planejamento urbano inclusivo, nos moldes do ideário da Reforma Urbana.

**Palavras-chave:** Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Planejamento Urbano, Estatuto da Cidade, Função Social da Propriedade, Plano Diretor.



## Abstract

BRAJATO, Dânia. **The effectiveness of the instruments of the Statute City: the case of the application of Compulsory, Subdivision Building or Utilization in in the municipality of Maringa (PR).** 2015. 221 f. Thesis (MA) – ABC Federal University, Santo André, 2015.

Despite of the importance of the Compulsory Subdivision, Building or Utilization of land (CSBU) to the fulfillment of the social function of urban property and its incorporation in many of the new master plans, there are scarce records of experiences related to the application of this instrument in the country.

This research presents and discusses the results of the application of the CSBU and the progressive property and land tax (over time) in Maringá, State of Paraná, Brazil. Between 2009 and 2013, the city notified through CSBU approximately 700 owners of vacant, not built upon or under-utilized areas. This amounted to around 14,5 km<sup>2</sup> and corresponded to around 10% of the total urban surface area of the municipality. Maringá has enforced the progressive property and land tax (over time) since 2011 and is one of the two municipalities which used the instrument substitute of CSBU.

In order to understand the results achieved by the municipality of Maringá, we identified through documentary research and interviews, the conditions that made the application of CSBU possible, the underlying territorial logic of the instrument (land use), the standard administrative procedures and the responsiveness of property owners to the initiative in terms of use of the notified areas.

It concludes that, in the case of Maringá, the application of the CSBU provided only limited incentives to the effective utilization of urban vacant áreas, and it did not contribute to democratize access to land. The limited results achieved are related to the application of CSBU separate from a general strategy of inclusive urban planning, following the ideals of Urban Reform.

**Keywords:** Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU), Urban Planning, the Statute City, Social Function of Property, Master Plan.



## Lista de figuras

<b>Figura 3.1</b>	Município de Maringá – PR	96
<b>Figura 3.2</b>	Região Metropolitana de Maringá (RMM)	97
<b>Figura 3.3</b>	Aglomerado urbano formado por Maringá, Sarandi e Paiçandu	103
<b>Figura 3.4</b>	Área de concessão da CTNP/CMNP – delimitação e implantação dos núcleos urbanos principais	106
<b>Figura 3.5</b>	Anteprojeto para a cidade de Maringá, de autoria de Jorge de Macedo Vieira, elaborado em meados da década de 1940	107
<b>Figura 3.6</b>	Novo Centro: imagem da área em período anterior à implantação do projeto e vista do local em 2015	112
<b>Figura 3.7</b>	Elementos estruturadores do espaço urbano	115
<b>Figura 3.8</b>	Zoneamento de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 331/1999	121
<b>Figura 3.9</b>	Macrozona de Contenção (MUCON) – porção oeste-sudoeste, norte e sul do perímetro urbano, respectivamente	127
<b>Figura 3.10</b>	Macrozoneamento vigente após revisão do Plano Diretor	130
<b>Figura 3.11</b>	Parque Cidade Industrial – implantação e perspectiva ilustrativas do empreendimento público; imagem aérea e vista do local	133
<b>Figura 3.12</b>	Jardins de Monet – imagem aérea e vista do empreendimento	135
<b>Figura 3.13</b>	Loteamento Jardim Oriental – imagem aérea e vista das unidades habitacionais de interesse social construídas pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)	136
<b>Figura 3.14</b>	Zoneamento vigente – Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 888/2011	140
<b>Figura 4.1</b>	Distribuição dos imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, identificados por macrozona	166
<b>Figura 4.2</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa	167

<b>Figura 4.3</b>	Distribuição dos imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, identificados por macrozona	170
<b>Figura 4.4</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI – norte e sul do perímetro urbano	171
<b>Figura 4.5</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI – oeste-sudoeste do perímetro urbano	172
<b>Figura 4.6</b>	Imagem aérea de trecho da Macrozona Urbana Industrial (MUI), Área Industrial 1 – sudoeste do perímetro urbano – onde se localizam imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa	173
<b>Figura 4.7</b>	Imagem aérea de trecho das macrozonas MUC e MUQ onde se localizam imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa	174
<b>Figura 4.8</b>	Reprodução da certidão constante em notificação extrajudicial entregue via Cartório de Registro de Títulos e Documentos	178
<b>Figura 4.9</b>	Imóvel subutilizado notificado para o PEUC na 1ª etapa, com ação judicial interposta pelo proprietário	188
<b>Figura 4.10</b>	Loteamentos implantados após 2009 e imóveis notificados na 1ª e 2ª etapas de aplicação do PEUC	191
<b>Figura 4.11</b>	Loteamento Bom Jardim – imagem aérea, diretrizes viárias (SEPLAN) e vista do local	192
<b>Figura 4.12</b>	Loteamento “Eurogarden” – imagem aérea, diretrizes viárias (SEPLAN), vista do local e perspectiva ilustrativa do Novo Centro Cívico – Eurogarden	193
<b>Figura 4.13</b>	Imóvel notificado na 1ª etapa (ZR3), com projeto aprovado e obra em construção	195
<b>Figura 4.14</b>	Imóvel notificado na 1ª etapa (ZEIS), com projeto aprovado e obra concluída (PMCMV – faixa 3)	195

## Lista de tabelas

<b>Tabela 1.1</b>	Instrumentos do Estatuto da Cidade incorporados nos planos diretores pesquisados pela “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”	66
<b>Tabela 2.1</b>	Quadro resumo com alíquotas ordinárias e alíquotas progressivas de IPTU no Município de Maringá	91
<b>Tabela 2.2</b>	Previsão das alíquotas de IPTU progressivo no tempo no Município de São Bernardo do Campo	91
<b>Tabela 3.1</b>	Municípios integrantes da RMM, população total e participação percentual na RMM por nível de integração na dinâmica da metropolização brasileira	98
<b>Tabela 3.2</b>	População e taxa média geométrica de crescimento, segundo níveis territoriais – Brasil, Paraná, RMM e Maringá, Sarandi e Paiçandu – 1991, 2000 e 2010	99
<b>Tabela 3.3</b>	Valor Adicionado Bruto (VAB) do somatório dos setores primário, secundário e terciário, por nível de integração, em valores correntes (2011)	100
<b>Tabela 3.4</b>	Rendimento domiciliar médio mensal por nível de integração / 2000 e 2010	101
<b>Tabela 3.5</b>	Movimento de saída e entrada de pessoas nos municípios para trabalhar e/ou estudar, por nível de integração – RMM (2010)	101
<b>Tabela 3.6</b>	Município em que trabalha, que faz movimento pendular – Marialva, Maringá, Paiçandu e Sarandi – 2010	102
<b>Tabela 3.7</b>	Modalidades de ocupação do solo e coeficiente de aproveitamento (CA) estabelecidos pela LC nº 888/2011, para as zonas da cidade onde é permitido o uso residencial	139
<b>Tabela 3.8</b>	Loteamentos e condomínios aprovados entre os anos de 2009 e 2014	148
<b>Tabela 4.1</b>	Quadro resumo dos imóveis notificados para PEUC – 1ª e 2ª etapas	164

<b>Tabela 4.2</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, agrupados por macrozona	165
<b>Tabela 4.3</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, agrupados por área	168
<b>Tabela 4.4</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, agrupados por zoneamento incidente	168
<b>Tabela 4.5</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, agrupados por macrozona	169
<b>Tabela 4.6</b>	Imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, agrupados por área	174
<b>Tabela 4.7</b>	Panorama e estágio de aplicação do PEUC até dezembro de 2014	181
<b>Tabela 4.8</b>	Classificação das ações dos proprietários no período pós-notificação, a partir de informações que constam em processos administrativos – 1ª e 2ª etapas	183
<b>Tabela 4.9</b>	Ação dos proprietários de imóveis notificados – 1ª e 2ª etapas	184
<b>Tabela 4.10</b>	Situação dos pedidos de impugnação de imóveis notificados – 1ª e 2ª etapas	185
<b>Tabela 4.11</b>	Estágio do licenciamento de projetos de parcelamento do solo em imóveis notificados	189
<b>Tabela 4.12</b>	Imóveis com projeto de parcelamento do solo em fase de aprovação ou aprovados no período 2012-2014	190
<b>Tabela 4.13</b>	Variação do preço médio dos terrenos urbanos nas zonas fiscais onde se localizam os imóveis notificados na 1ª etapa (período 2008-2012)	197
<b>Tabela 4.14</b>	Base de cálculo de IPTU e ITBI e variação do preço médio dos terrenos urbanos nas zonas fiscais onde se localizam 11 imóveis notificados, incluso no IPTU progressivo no tempo desde 2011	199



## Lista de quadros

<b>Quadro 2.1</b>	Áreas de incidência do PEUC no Município de Maringá	86
<b>Quadro 2.2</b>	Caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC no Município de Maringá	87
<b>Quadro 2.3</b>	Prazos para cumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC no Município de Maringá	88
<b>Quadro 3.1</b>	Quadro síntese da legislação urbanística aprovada entre os anos de 1968 e 1999	120
<b>Quadro 3.2</b>	Macrozonas Urbanas e Rurais – características e objetivos estabelecidos pela Lei Complementar nº 632/2006	126

## Lista de gráficos

<b>Gráfico 3.1</b>	Evolução da população residente em Maringá (1950-2010)	104
<b>Gráfico 3.2</b>	Área construída de obras concluídas (habite-se) e projetos aprovados no período 2000 – 2013, no Município de Maringá	148

## Lista de siglas

<b>ACIM</b>	Associação Comercial e Empresarial de Maringá
<b>ACP</b>	Área de Concentração de População
<b>ANSUR</b>	Articulação Nacional do Solo Urbano
<b>APP</b>	Área de Proteção Permanente
<b>APRAS</b>	Associação Paranaense de Supermercados
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNH</b>	Banco Nacional da Habitação
<b>CA</b>	Coeficiente de Aproveitamento
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CMNP</b>	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
<b>CMPGT</b>	Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território
<b>CNBB</b>	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
<b>CNPU</b>	Conselho Nacional de Política Urbana
<b>CODEM</b>	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
<b>CODEPAR</b>	Companhia de Desenvolvimento do Paraná
<b>COHAPAR</b>	Companhia de Habitação do Paraná
<b>ConCidades</b>	Conselho Nacional das Cidades
<b>CREA</b>	Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo
<b>CRI</b>	Cartório de Registro de Imóveis
<b>CTN</b>	Código Tributário Nacional
<b>CTNP</b>	Companhia de Terras Norte do Paraná
<b>EC</b>	Estatuto da Cidade

<b>EIV</b>	Estudo de Impacto de Vizinhança
<b>ER</b>	Eixos Residenciais
<b>ETEPLAN</b>	Escritório Técnico de Planejamento de Maringá
<b>FASE</b>	Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FIEP</b>	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
<b>FJP</b>	Fundação João Pinheiro
<b>FNA</b>	Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas
<b>FNE</b>	Federação Nacional de Engenheiros
<b>FNRU</b>	Fórum Nacional de Reforma Urbana
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>HMP</b>	Habitação de Mercado Popular
<b>IAB</b>	Instituto de Arquitetos do Brasil
<b>IBAM</b>	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INPESPAR</b>	Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial
<b>IPASE</b>	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPPLAM</b>	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá
<b>IPPUR</b>	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
<b>IPTU</b>	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
<b>ITBI</b>	Imposto sobre Transação de Bens Imóveis
<b>ITR</b>	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
<b>LDU</b>	Lei de Desenvolvimento Urbano

<b>MCidades</b>	Ministério das Cidades
<b>MDF</b>	Movimento de Defesa dos Favelados
<b>METROPLAN</b>	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>MNRU</b>	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
<b>MUC</b>	Macrozona Urbana de Consolidação
<b>MUCON</b>	Macrozona Urbana de Contenção
<b>MUI</b>	Macrozona Urbana Industrial
<b>MUNIC</b>	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
<b>MUOI</b>	Macrozona Urbana de Ocupação Imediata
<b>MUQ</b>	Macrozona Urbana de Qualificação
<b>OODC</b>	Outorga Onerosa do Direito de Construir
<b>OUC</b>	Operação Urbana Consorciada
<b>ONG</b>	Organização não Governamental
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PDLI</b>	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
<b>PEM</b>	Participação Econômica Municipal
<b>PEUC</b>	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PHS</b>	Partido Humanista da Solidariedade
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PROFILURB</b>	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

<b>PROGE</b>	Procuradoria Geral (do Município de Maringá)
<b>PROS</b>	Partido Republicano da Ordem Social
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RFFSA</b>	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
<b>RIDE</b>	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
<b>RMM</b>	Região Metropolitana de Maringá
<b>SAL</b>	Secretaria de Assuntos Legislativos (do Ministério da Justiça)
<b>SAGMACS</b>	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
<b>SBPE</b>	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
<b>SEBRAE</b>	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>SECOVI</b>	Sindicato da Habitação e Condomínios
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Planejamento e Urbanismo (do Município de Maringá)
<b>SERFHAU</b>	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
<b>SENAC</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SEURB</b>	Secretaria do Controle Urbano e Obras Públicas (do Município de Maringá)
<b>SFG</b>	Secretaria de Fazenda e Gestão (do Município de Maringá)
<b>SFH</b>	Sistema Financeiro da Habitação
<b>SINDUSCON/PR</b>	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná
<b>SNPLI</b>	Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado
<b>TDC</b>	Transferência do Direito de Construir
<b>TJPR</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
<b>UEM</b>	Universidade Estadual de Maringá

---

**UTFPR** Universidade Tecnológica Federal do Paraná

---

**VAB** Valor Adicionado Bruto

---

**ZEIAS** Zonas Especiais de Interesse Ambiental

---

**ZEIS** Zonas Especiais de Interesse Social

---

## Entrevistas realizadas

---

<b>Diretor da SEPLAN</b>	entrevistado 1	- Diretor da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) do Município de Maringá
<b>Gerente da SFG</b>	entrevistado 2	- Gerente da Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG) do Município de Maringá
<b>Procurador da PROGE</b>	entrevistado 3	- Procurador da Procuradoria Geral do Município de Maringá (PROGE)
<b>RODRIGUES</b>	entrevistado 4	<b>Profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues</b> Professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM) Coordenadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá Membro do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) entre os anos de 2007 e 2014
<b>FIEWISKI</b>	entrevistado 5	<b>Leopoldo Fiewski</b> Secretário Municipal Coordenador do Programa Pró-cidades do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) do Município de Maringá
<b>BERTONI</b>	entrevistado 6	<b>Sérgio Bertoni</b> Secretário Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Maringá
<b>SILVA</b>	entrevistado 7	<b>Profa. Dra. Beatriz Fleury e Silva</b> Professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM)
<b>SANTIN</b>	entrevistado 8	<b>Márcia Santin</b> Secretária Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM)

---

<b>Imobiliária</b>	entrevistado 9	- Proprietário de imobiliária Membro do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) entre os anos de 2007 e 2014
<b>Empresário da Construção Civil</b>	entrevistado 10	- Empresário da construção civil; Ex-presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) Proprietário notificado nas duas etapas de aplicação do PEUC
<b>Imobiliária</b>	entrevistado 11	- Diretor de imobiliária incorporadora e construtora
<b>GUATASSARA</b>	entrevistado 12	<b>Jurandir Guatassara Boeira</b> Secretário de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) do Município de Maringá entre os anos de 2005 e 2010 Ex-conselheiro do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)



# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>31</b>
<b>I. A política urbana pós-Estatuto da Cidade: novas perspectivas, velhos desafios</b>	<b>37</b>
<b>1.1</b> Breve trajetória do planejamento urbano no Brasil: dos planos de embelezamento e melhoramentos à “nova escola de urbanismo”	38
<b>1.2</b> A Reforma Urbana e a construção de uma nova base jurídico-urbanística	46
1.2.1 Da origem do ideário à Emenda Popular de Reforma Urbana	46
1.2.2 A Constituição Federal de 1988 e a regulamentação do Capítulo da Política Urbana	53
<b>1.3</b> Estatuto da Cidade: expectativa e impasse	58
1.3.1 Os avanços do novo marco regulatório	58
1.3.2 O conteúdo do Estatuto da Cidade	61
1.3.3 O impasse da política urbana	64
<b>II. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e Desapropriação-sanção: fundamentos e marcos regulatórios</b>	<b>75</b>
<b>2.1</b> Fundamentos e Marcos Legais	76
<b>2.2</b> Maringá: Regulamentação do PEUC e sucedâneos	85
2.2.1 PEUC no Plano Diretor	85
2.2.2 IPTU progressivo no tempo e a legislação específica	89

<b>III. Maringá: formação, crescimento e planejamento</b>	<b>95</b>
<b>3.1</b> Maringá no contexto regional	96
<b>3.2</b> Formação e desenvolvimento do município	104
3.2.1 Formação do núcleo urbano	105
3.2.2 Desenvolvimento da área urbana	108
<b>3.3</b> Estrutura espacial	113
<b>3.4</b> Planejamento e regulação urbana no período que antecede o Estatuto da Cidade	116
<b>3.5</b> Planejamento e regulação urbana no período pós Estatuto da Cidade	122
3.5.1 O Plano Diretor aprovado em 2006 – Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006	123
3.5.2 A revisão do Plano Diretor em 2010 – Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010	129
3.5.3 A ausência de compatibilização da legislação complementar	137
<b>3.6</b> CODEM: espaço seletivo de tomada de decisão	141
<b>3.7</b> Notas sobre o mercado imobiliário	144
<b>IV. Aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em Maringá</b>	<b>151</b>
<b>4.1</b> Contexto local	153
<b>4.2</b> Arranjo institucional, escala e etapas de notificação	160
4.2.1 Etapas de notificação	161
4.2.2 Universo notificado	164
<b>4.3</b> Procedimentos administrativos	175
4.3.1 Auto e ato de notificação	175
4.3.2 Averbação das Notificações	180
<b>4.4</b> Resposta dos proprietários notificados	182
<b>4.5</b> Resultados Preliminares	188
<b>4.6</b> Percepção dos produtores imobiliários	199
<b>Conclusão</b>	<b>207</b>
<b>Referências</b>	<b>213</b>

# Apresentação

---

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o processo de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e de seu instrumento sucedâneo, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, no Município de Maringá, localizado na Região Norte do Estado do Paraná. Trata da implementação da nova agenda para a política urbana nacional, construída a partir do projeto de Reforma Urbana e consolidada pelo marco regulatório formado pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O Brasil apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do Século XX. Segundo Maricato (2001), a população urbana cresceu de 26,3% do total, em 1940, para 81,2% no ano 2000. De acordo com o último censo demográfico, 84,40% da população – 160 milhões de habitantes – moram nas áreas urbanas e 55,53% desse total – 89 milhões de habitantes – estão concentrados nas regiões metropolitanas brasileiras constituídas pelas capitais dos estados e municípios do entorno (IBGE, 2010).

A urbanização no país tem como ponto de partida as transformações profundas ocorridas na sociedade brasileira a partir da década de 30, quando o processo de industrialização assume papel de destaque. Vários autores<sup>1</sup> analisaram os efeitos da rápida urbanização do país e concluem que o agravamento da crise urbana a partir da década de 80, diante do quadro de forte recessão econômica, aprofundou as desigualdades características do Brasil por meio da combinação de processos de exclusão social e segregação espacial.

---

1 Maricato (2000; 2001; 2010), Ribeiro (2003), Monte-Mór (2008), Santos Júnior (2008), Fernandes (2010).

Segundo dados do Censo Demográfico 2010, 6% da população, 11.425.644 de pessoas, moram em aglomerados subnormais, distribuídas em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total)<sup>2</sup>. De acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>3</sup>, o déficit habitacional brasileiro está calculado em 5,4 milhões de moradias (IPEA, 2013).

No campo do planejamento urbano, as práticas adotadas durante o processo de urbanização, em resposta aos problemas crescentes nas cidades, contribuíram para o agravamento da crise urbana e acentuaram as contradições no ambiente construído (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000, 2001, 2011; DENALDI, 2012). Esse processo foi marcado também, em nível federal, pela presença institucional fragmentada e pela ausência de um projeto estratégico para as cidades brasileiras, envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação e do saneamento ambiental e da mobilidade e do transporte público (SANTOS JÚNIOR, 2008).

Nas últimas décadas, foram conquistados avanços no campo legislativo com a promulgação da Constituição Federal, em 1988 e, posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que consolidou um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana e à gestão democrática das cidades. Estes avanços estão relacionados, em grande medida, com a retomada do projeto de Reforma Urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído a partir da década de 80, em torno da luta pelo Direito à Cidade e pela redemocratização do país (SANTOS JÚNIOR, 2008; FERNANDES, 2010; MARICATO, 2001, 2010, 2011; SOUZA, 2013). Em síntese, pode-se dizer que o Estatuto da Cidade trouxe expectativas para a implementação de um novo modelo de planejamento e gestão urbanos voltado à construção de cidades mais justas e menos predatórias (ROLNIK, 2001; RIBEIRO, 2003; MARICATO, 2001, 2010; SANTOS JÚNIOR, 2008; KLINK e DENALDI, 2012).

Apesar das expectativas iniciais de que os instrumentos seriam aplicados e poderiam contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

A despeito da importância do PEUC, um dos principais instrumentos previstos na Constituição Federal para fazer cumprir a função social da propriedade imóvel urbana, pode-se afirmar, com base nos resultados de estudo elaborado por Denaldi et al. (2015a), que houve reduzido avanço na utilização desse conjunto de instrumentos no país. O estudo dos autores aponta que até janeiro de 2014, dentre os 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes (IBGE, 2012), 25 haviam regulamentado o PEUC de forma a torná-lo aplicável. Do conjunto de 25 municípios, constatou-se que apenas oito estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período, quais sejam: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Re-

---

2 Esses domicílios estão distribuídos regionalmente no país com os seguintes percentuais em relação ao total: 49,8% na Região Sudeste (23,2% em São Paulo e 19,1% no Rio de Janeiro); 28,7% na Região Nordeste (9,4% na Bahia e 7,9% em Pernambuco); 14,4% na Região Norte (10,1% no Pará); 5,3% na Região Sul e 1,8% na Região Centro-Oeste (IBGE, 2010).

3 Com base em conceitos estabelecidos pela Fundação João Pinheiro (FJP) e dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2011.

gião Metropolitana de São Paulo, além da cidade de Maringá, no Paraná, e das cidades capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO).

Ainda, desse total, somente dois municípios avançaram na implementação do IPTU progressivo no tempo, sucedâneo ao PEUC: Maringá, que aplica o instrumento desde 2011 e São Bernardo do Campo, que iniciou a aplicação em 2015.

O referido estudo também registra que a maior parte dos casos de aplicação refere-se a experiências interrompidas (Santo André, Diadema e Curitiba) ou retomadas após um período de interrupção (Goiânia e Palmas). O caso de São Paulo, capital, é recente: a aplicação do PEUC foi iniciada em novembro de 2014. Nesse panorama, os municípios que mais avançaram no país foram Maringá e São Bernardo do Campo.

Maringá destaca-se pela escala das notificações, pelo processo ininterrupto de aplicação do PEUC e pelo pioneirismo na utilização do IPTU progressivo no tempo no país. Em 2006, esse Município aprovou novo Plano Diretor, com previsão de instrumentos instituídos pelo EC. Entre os anos de 2009 e 2013, notificou para PEUC, em duas etapas, cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos não parcelados, não edificados ou subutilizados. Esse conjunto de imóveis soma 14,5 milhões de metros quadrados (ou seja, 14,5 quilômetros quadrados) e corresponde a cerca de 10% de toda a área urbana do município. Em 2014, 47 proprietários de imóveis ociosos foram sancionados com a cobrança do IPTU progressivo no tempo, pelo descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC.

Considerando que há poucos estudos que tratam dos resultados da aplicação e da efetividade desses instrumentos para cumprir sua finalidade, justifica-se ampliar o conhecimento a partir da experiência que mais “avançou” no país na implementação do PEUC e de seu instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo.

Nesse cenário, é importante compreender o contexto que propiciou o início da aplicação desses instrumentos pelo Município de Maringá. Ademais, é relevante conhecer as estratégias de aplicação e os procedimentos administrativos adotados e os resultados alcançados, que podem contribuir para lançar luz sobre as limitações e o real potencial desse conjunto de instrumentos para o cumprimento de suas finalidades.

Diante desse quadro, esta pesquisa tem como objetivo principal identificar as condições que tornaram possível a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em Maringá e conhecer a forma como os instrumentos estão sendo aplicados no município, bem como seus efeitos iniciais (ou os efeitos iniciais decorrentes de sua aplicação). Pretende-se verificar o potencial dos instrumentos para inibir a retenção especulativa do solo urbano e promover o ordenamento territorial.

Os objetivos específicos da pesquisa são: (i) conhecer a estrutura e a dinâmica urbana de Maringá e a política urbana regulamentada e praticada pelo Município, por meio de seu Plano Diretor e legislação urbanística complementar; (ii) conhecer e analisar a regulamentação municipal para a aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo, assim como a estratégia e metodologia de

aplicação; (iii) identificar os efeitos iniciais da aplicação dos instrumentos em termos do uso e destinação das áreas notificadas; (iv) verificar as limitações e entraves à aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo; (v) discutir o potencial dos instrumentos para induzir um ordenamento territorial voltado a ampliar as oportunidades de acesso à terra urbanizada e à moradia, otimizar a infraestrutura instalada e evitar o espraiamento da cidade.

Cabe registrar que, durante o curso de mestrado, a pesquisadora integrou equipe que produziu o estudo citado anteriormente: “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação” (DENALDI et al., 2015a), financiado pelo IPEA e pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ), no âmbito do projeto “Pensando o Direito”<sup>4</sup>. O estudo, produzido durante o ano de 2014 sob coordenação da professora doutora Rosana Denaldi, demandou a construção de um (possível) panorama sobre as experiências de regulamentação e aplicação dos instrumentos no país e revelou a importância de eleger Maringá como estudo de caso desta dissertação.

No primeiro contato com a equipe responsável pelo PEUC e IPTU progressivo no tempo na Prefeitura de Maringá<sup>5</sup>, foi possível perceber que a aplicação dos instrumentos era conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG), sem a participação direta da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN). Observou-se também a ausência de registros sobre o processo em curso: as informações disponibilizadas consistiam em uma listagem<sup>6</sup> com a relação dos imóveis notificados na primeira etapa, além de alguns resumos contendo o universo notificado e o total de imóveis incluídos no IPTU progressivo no tempo no exercício fiscal de 2014. A ausência de informação implicava no desconhecimento por parte da SFG acerca da espacialização dos imóveis notificados: não existia um mapa com a identificação desses imóveis.

O primeiro desafio colocado para a compreensão da experiência em curso foi produzir informações (básicas) sobre a aplicação dos instrumentos no Município. O processo de levantamento e registro dessas informações contou com cooperação e empenho de dirigentes e servidores municipais. Entre os meses de julho e novembro de 2014, a Secretaria da Fazenda e Gestão (SFG), por meio da Gerência de Tributos e do Setor de Geoprocessamento, produziu (i) planilhas com informações básicas sobre os imóveis notificados<sup>7</sup> e (ii) mapeamento com a localização desses imóveis, identificados por etapa de notificação. As planilhas e o mapeamento foram elaborados conforme diretrizes estabelecidas por esta pesquisadora, sob sua orientação<sup>8</sup>.

---

4 O Projeto Pensando o Direito é uma iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), e foi criado em 2007 para promover a democratização do processo de elaboração legislativa no Brasil.

5 A primeira visita à cidade ocorreu em 10 de junho de 2014, quando a pesquisadora acompanhou sua orientadora, professora Rosana Denaldi, em reunião com o Prefeito de Maringá, Carlos Pupin, para tratar da realização do estudo contratado pelo IPEA e pela SAL/MJ.

6 A listagem continha apenas o cadastro imobiliário do imóvel notificado, além da identificação do contribuinte.

7 A listagem inicial foi complementada, a pedido da pesquisadora, com informações e dados adicionais sobre os imóveis, dentre os quais: setor/quadra/lote, área do terreno, área construída total, coeficiente de aproveitamento (CA), endereço, data de aplicação do PEUC, alíquota de progressividade no tempo sobre o IPTU, referente ao exercício fiscal de 2014.

8 Durante esse período, a pesquisadora esteve em Maringá em outras duas oportunidades: agosto e novembro de 2014.

Com base nos documentos produzidos pela SFG, procedeu-se ao levantamento complementar de informações, por intermédio de consulta aos sistemas de cadastros municipais, sobre possíveis ações dos proprietários notificados na direção de dar uso aos imóveis ou contestar a aplicação dos instrumentos.

Além disso, a reconstrução do processo de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo em Maringá, iniciado no ano de 2009, demandou a realização de entrevistas e visitas de campo. As entrevistas tiveram como objetivo levantar informações complementares à compreensão do processo em curso, desde o início da aplicação do PEUC, e identificar o posicionamento e a percepção de diferentes atores (dirigentes municipais, agentes imobiliários, membros de conselhos) sobre os instrumentos<sup>9</sup>. Nas visitas de campo, foi realizado registro fotográfico para caracterização das zonas urbanas onde estão localizados os imóveis notificados.

A presente pesquisa está estruturada em quatro capítulos, além desta apresentação e da parte final, dedicada à conclusão.

No Capítulo 1, discute-se a expectativa inicial e o impasse relacionado à implementação da política urbana à luz do novo marco regulatório estabelecido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, a partir de duas questões: (i) a “não aplicação” do conjunto de instrumentos instituídos para o cumprimento da função social da propriedade urbana e (ii) o potencial e efetividade desses instrumentos, quando aplicados, para alcançarem as finalidades idealizadas pela Reforma Urbana. O Capítulo conta com breve registro das práticas de planejamento urbano no país, e da retomada do projeto de Reforma Urbana a partir da década de 80, fundamentado em revisão da literatura que trata dos temas.

O Capítulo 2 apresenta o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (desapropriação-sanção). Nele, serão abordados os objetivos e procedimentos para aplicação sucessiva do conjunto de instrumentos, com base nos marcos legais federais (Constituição Federal e Estatuto da Cidade). O Capítulo traz, ainda, a regulamentação dos instrumentos em Maringá, estudo de caso desta pesquisa.

O Capítulo 3 é dedicado à caracterização do Município de Maringá, por meio da apresentação de dados demográficos e econômicos e informações relevantes à compreensão da estrutura e dinâmica urbana do município (formação e desenvolvimento do núcleo urbano e estrutura espacial atual), além da inserção da cidade polo no contexto regional. Também será analisada a base normativa que regulamenta a política urbana no Município, com ênfase na legislação urbanística vigente. O Capítulo inclui um breve registro sobre o mercado imobiliário local.

O Capítulo 4 trata da aplicação propriamente dita do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em Maringá. A experiência em curso nesse Município será apresentada e discutida em seis seções,

---

9 As entrevistas foram realizadas entre os meses de agosto de 2014 e agosto de 2015. A relação de entrevistados e sua identificação encontram-se registradas na parte inicial da dissertação.

que abordam: (i) os fatores que favoreceram o início da aplicação do PEUC; (ii) o universo notificado (escala e características dos imóveis); (iii) as estratégias de aplicação adotadas; (iv) os procedimentos administrativos implementados que contribuíram para o avanço da experiência; (v) a reação dos proprietários notificados à aplicação dos instrumentos; e (vi) os resultados preliminares alcançados. O Capítulo apresenta um registro da percepção de agentes imobiliários sobre a aplicação e resultados do PEUC e IPTU progressivo no tempo.

Na parte final desta dissertação, na conclusão, apresentam-se possíveis respostas às questões expostas como objetivo principal da pesquisa, à luz dos resultados alcançados.

Por fim, vale registrar que a pesquisa, que não pretende esgotar o tema, objetiva conhecer as especificidades, limitações e potencialidades da regulamentação e aplicação do PEUC, assim como identificar os efeitos concretos de sua aplicação no contexto de Maringá. Busca-se, nesse sentido, ampliar o conhecimento sobre o potencial de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e, no caso específico, sobre o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.



# I.

## **A Política urbana pós-Estatuto da Cidade: novas perspectivas, velhos desafios**

---

O presente capítulo discute a expectativa inicial e o impasse relacionado à implementação da política urbana à luz do novo marco regulatório estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001, a partir de duas questões: (i) a “não aplicação” do conjunto de instrumentos instituídos para o cumprimento da função social da propriedade urbana e (ii) o potencial e efetividade desses instrumentos, quando aplicados, para alcançarem as finalidades idealizadas pela Reforma Urbana.

A discussão será precedida por breve registro (i) da trajetória do planejamento urbano – “dos planos de embelezamento e melhoramentos à nova escola de urbanismo” e (ii) da retomada do projeto de Reforma Urbana a partir da década de 80. Esse registro, fundamentado em revisão da literatura que trata dos temas, tem por objetivo apresentar o contexto histórico em que os novos instrumentos de planejamento e gestão urbanos, dentre os quais o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seu sucedâneo, foram concebidos e consolidaram a nova agenda para a política urbana nacional.

Destacam-se, nesse processo, dois acontecimentos que tiveram lugar na década de 80, em resposta ao aumento e agravamento dos problemas urbanos e à ausência de uma política, em nível federal, voltada para o enfrentamento das questões centrais para o desenvolvimento urbano,

que contribuíram, em grande medida, para a formulação e aprovação do novo marco regulatório: as práticas no campo do planejamento urbano implementadas no âmbito de novas experiências democráticas de administração municipal – “a nova escola de urbanismo”<sup>10</sup> – e a articulação de movimentos sociais em torno da luta pelo Direito à Cidade e contra o regime militar, que resultou na elaboração de Emenda Popular de Reforma Urbana apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e culminou na inserção de capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal e na aprovação do Estatuto da Cidade.

## **1.1 Breve trajetória do planejamento urbano no Brasil: dos planos de embelezamento e melhoramentos à “nova escola de urbanismo”**

A prática do planejamento urbano no país teve início com os Planos de Embelezamento e Melhoramentos executados em diversas cidades brasileiras entre os anos de 1875 e 1930. Nesse período, o processo de urbanização começou a consolidar-se, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno (MARICATO, 2001, p. 17).

Desse modo, de acordo com Leme (1999, p. 22), os principais campos de trabalho que se identifica no período são: (i) as obras de infraestrutura nas cidades, compreendendo redes de saneamento, abertura e regularização do sistema viário e elaboração de projetos urbanísticos para as áreas centrais; e (ii) a construção de ferrovias. Sobre os Planos de Embelezamento e Melhoramentos, a autora revela:

As referências eram as grandes reformas das cidades europeias no século 19: Paris e Viena.

A ênfase central estava na técnica e a estética estava presente em alguns projetos, em particular, naqueles realizados para as áreas centrais das cidades. O termo utilizado [...] é melhoramento designando questões diversas, tanto aquelas relativas ao projeto e à construção de infraestruturas, projetos e ajardinamento de parques de praças, como também a elaboração de uma legislação urbanística. (LEME, 1999, p. 22-23)

Complementando essa ideia, Ribeiro e Cardoso (2003, p. 105) apontam que na referida fase “a preocupação principal era a questão da higiene pública, que gerou profundas intervenções sobre a cidade, principalmente sobre as moradias populares”.

Maricato (2001, p. 17), por sua vez, registra efeitos das obras executadas no período:

Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista.

---

<sup>10</sup> Denominação utilizada por Maricato (2010; 2011).

A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.

O chamado Plano de Pereira Passos para a Cidade do Rio de Janeiro, cumprido à risca, foi o ápice desse período. De acordo com Villaça (1999, p. 197), isso nunca mais viria a acontecer. Para o autor, o “[...] período 1875-1930 representou a época na qual a classe dominante brasileira ainda tinha uma proposta urbana, que era apresentada com antecedência e debatida abertamente. Suas condições de hegemonia eram tais que lhe permitia fazê-lo”.

A partir de 1930, teve início no Brasil o processo de industrialização, correspondente à fase do populismo, cuja estrutura produtiva estava orientada à produção dos bens salariais de consumo (vestuário, têxtil, alimentos etc.). No novo contexto político e econômico, “o Estado passou a investir decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando à substituição de importações” (MARICATO, 2001, p. 17).

Sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência e a técnica começaram a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento e as grandes obras urbanas passaram a privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital. Nesse período, “passa-se da ‘cidade bela’ para a ‘cidade eficiente’, da cidade do consumo para a cidade da produção. Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário estará sempre presente” (VILLAÇA, 1999, p. 199).

Esse período foi ainda marcado pela elaboração de planos que tinham como objeto o conjunto da área urbana da época e propunham “a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades por meio de sistemas de vias e de transportes” (LEME, 1999, p. 25). O exemplo expresso dessa fase do planejamento urbano foi o Plano de Avenidas elaborado por Francisco Prestes Maia para a Cidade de São Paulo, em 1930.

Villaça (1999, p. 201-202) refere-se à década de 30 como o período em que se iniciam os planos “discurso”:

A década de 30 marca uma situação peculiar – certamente transitória – de contraste entre a crescente organização das classes operárias e da fragilidade das classes dominantes.

[...] nenhum dos grupos econômicos detém com exclusividade o poder político. A burguesia urbano-industrial precisará sempre produzir e reproduzir os mecanismos necessários à sua dominação: na esfera urbana procurará legitimar-se por meio das políticas habitacionais e pelo uso ideológico do planejamento urbano.

No novo contexto sociopolítico, em que a classe dominante não pode mais defender suas ideias abertamente, como era até então, os planos, como meio de divulgação antecipada das obras, tornam-se inviáveis, pois seriam contestados pela população. Desse modo, as obras continuaram a ser executadas, contudo os planos de obras, pouco a pouco e cada vez mais, passaram a existir apenas no plano do discurso, sem que fossem executados de fato (VILLAÇA, 1999, p. 203).

Em 1950, o processo de industrialização entrou em nova etapa: o país passou a produzir bens duráveis e até mesmo bens de produção (MARICATO, 2001, p. 19). Segundo Ribeiro (2003, p. 20), esse período corresponde ao desenvolvimento associado ao capital internacional, quando a produção passou a ser orientada para os bens de consumo de luxo.

Sobre o processo de industrialização do país, Monte-Mór (2008, p. 34) registra que o desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, iniciado no período de substituição das importações, criou os chamados “problemas urbanos” e, com eles, a necessidade de buscar soluções nas propostas elaboradas nos países desenvolvidos. Nesse contexto, o autor afirma que as “diversas tendências e correntes que surgiram nos países centrais vão sendo incorporadas ‘tardamente’ pela periferia”.

Dentre as correntes do urbanismo que questionaram a cidade industrial e a sociedade capitalista moderna, a que mais influenciou o urbanismo brasileiro foi a corrente denominada “progressista ou racionalista”, à qual pertencem nomes como Le Corbusier e Gropius (MONTE-MÓR, 2008, p. 34).

Souza (2013, p. 125) defende que a ideia central da corrente progressista (ou racionalista) – por ele denominada de “urbanismo modernista” – é a ideia de modernização da cidade. Para o autor,

O modernismo foi o resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo.

[...] não seria correto tachar o Urbanismo modernista de conservador; [...]. No entanto, sob o ângulo político, embora o modernismo tenha revelado preocupações “sociais”, [...], a perspectiva era de um disciplinamento e uma melhoria das condições de vida da classe trabalhadora nos marcos do capitalismo e não uma superação deste. (SOUZA, 2013, p. 125-129)

Monte-Mór (2008, p. 36) acrescenta que sob os conceitos da teoria progressista, em que “as diversas funções urbanas são tratadas isoladamente, de modo a evitar quaisquer conflitos que prejudiquem a eficiência da cidade, o planejamento urbano prende-se, principalmente, à criação de cidades novas”. Na corrente progressista racionalista (ou urbanismo modernista), “o zoneamento rígido é o principal instrumento da política urbana, transformando a cidade em setores justapostos”, em que a circulação atua como elemento de interligação, sem, contudo, penetrar os espaços funcionais (MONTE-MÓR, 2008, p. 38). No Brasil, o pensamento corbusiano ganhou força entre os profissionais e influenciou o planejamento de novas cidades ou parte de cidades. A construção de Brasília é o apogeu do urbanismo racionalista.

No período entre os anos de 1950 a 1964, foram realizados planos regionais, “dando conta da nova realidade que se configurava na época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e a conseqüente conurbação” (LEME, 1999, p. 31-32). Ainda em referência ao período, a autora acrescenta que, no Brasil, a década de 50 foi “um momento de importantes transformações no campo de estudos urbanos pela emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não haviam se ocupado da questão urbana” (LEME, 1999, p. 32).

O rápido processo de urbanização do país começa a demandar ações governamentais, visando a soluções técnicas e políticas para os problemas sociais e econômicos que se avolumavam. No período, conforme Monte-Mór (2008, p. 42), o paradigma do planejamento, difundido no âmbito nacional e regional, ganha também a cidade. Para o autor:

A necessidade de atuação do governo no nível das cidades, não apenas nos casos “de luxo”, mas, principalmente, quando a livre iniciativa não conseguia resolver os problemas, já era princípio amplamente aceito a partir da noção Keynesiana de distinção entre serviços de caráter social e de caráter individual. Usando estes conceitos, o urbanismo extrapola os limites urbanos, atingindo a região ou a “planificação espacial”. [...] A ‘visão compreensiva’ da cidade logo se desenvolve também no Brasil.

Esse autor ainda ressalta que foi nesse momento que adveio uma mensagem renovadora do urbanismo, expressa através dos “planos diretores”<sup>11</sup>, que tentam promover a expansão do tecido urbano de forma “ordenada”, induzida por investimentos viários ou equipamentos de função principal. A cidade passou a ser vista como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos e, conseqüentemente, afeitos ao processo da administração: “o planejamento passa a ser um processo contínuo, em que o plano representa uma sistematização em médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo” (MONTE-MÓR, 2008, p. 43).

Souza (2013, p. 132-134) classifica essa modalidade de planejamento como “planejamento sistêmico”, com um enfoque racional:

Enquanto o enfoque sistêmico é basicamente substantivo, partindo de uma compreensão da realidade como estruturada em sistemas, o enfoque dito racional é procedural: ou seja, o debate não gira em torno da natureza da realidade, das prioridades do planejamento ou dos problemas concretos a serem superados (isto é, do objeto), mas exclusivamente em torno dos procedimentos (vale dizer, do método).

O mesmo autor conclui que “no Brasil, em que pese o fato de que muitos dos planos elaborados ao longo do Século XX não foram implementados, ou só o foram parcial e tardiamente, o enfoque sistêmico também deixou suas marcas, a começar pelo Plano Doxiadis, no Rio de Janeiro (1965)”. Por sua vez, Villaça (1999, p. 214) afirma que o novo plano para o Rio de Janeiro, referindo-se ao Plano Doxiadis, “marcou exemplarmente o início do período do superplano tecnocrata no Brasil, que não foi assumido pelo governante, apesar de encomendado por ele: os planos agora são puro discurso”.

Cumprido ressaltar que já no início da década de 60, o intenso processo de industrialização e de urbanização vivenciado pelo país apontava para a importância e necessidade de que o planeja-

---

11 Os “planos diretores” surgiram nos Estados Unidos, no início do Século XX, diante dos problemas que a urbanização acelerada impunha, mormente no tocante à oferta de serviços de consumo coletivo e à expansão física das cidades (MONTE-MÓR, 2008, p. 43).

mento do desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo, em escala nacional. Entretanto, no âmbito dos Governos Federal e Estaduais, o problema urbano continuava restrito aos aspectos habitacionais. Exemplo disso é que, até 1964, o planejamento do espaço urbano continuaria sendo encarado pelo Governo Federal como “artigo de luxo”, reservado aos grandes projetos políticos (MONTE-MÓR, 2008, p. 45).

Durante o período do regime militar, as respostas do Governo Federal à problemática urbana podem ser resumidas da seguinte maneira: (i) na criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>12</sup>, que financiaram a política habitacional e urbana, em especial o saneamento básico, e alimentaram um forte crescimento de construção das cidades; (ii) na instituição do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que patrocinou a elaboração de Planos Diretores, largamente produzidos em todo o país (os superplanos); e (iii) na instituição das Regiões Metropolitanas, em busca de soluções mediante o agravamento dos problemas da marginalidade social crescente e das deseconomias de aglomeração nas metrópoles (MARICATO, 2001; MONTE-MÓR, 2008; SANTO AMORE, 2013).

Maricato (2001, p. 20) relata que foi a partir do BNH, integrado ao SFH, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. Para a autora, “a drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos”, no entanto, prossegue a autora:

[...] o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. Essa era a proposta da reforma urbana preconizada pelos arquitetos no Congresso do IAB [Instituto de Arquitetos do Brasil] em 1963.

Contudo, considerando as diretrizes da política habitacional do período, para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades, o mercado não se abriu: a população de menor renda não conseguiu acessar o mercado imobiliário formal e, por outro lado, priorizou-se o atendimento da classe de renda média.

Corroborando tais ideias, Monte-Mór (2008, p. 49) registra que a distribuição dos investimentos provenientes da poupança compulsória – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança voluntária – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) não obedecia a qualquer macropolítica de aplicação (racionalidade urbana ou cunho sociopolítico), apenas a critérios de rentabilidade. Esse modelo de distribuição impossibilitou que o problema habitacional fosse solucionado em sua porção mais crítica: a habitação popular – “pois se descobriu que a população pobre não tinha renda para ter casas” e “resultou na supervalorização da terra urbana e imóveis, gerando especulação imobiliária e o seu corolário, o processo de expansão

---

12 Monte-Mór (2008, p. 46) registra que o governo militar criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, com o objetivo de garantir apoio a sua política econômica e de gerar empregos para uma população crescente de migrantes não qualificados concentrados nas cidades grandes, por meio da expansão da construção civil.

periférica das cidades, de densidade rarefeita e ‘marginal’ ao processo urbanizador” (MONTE-MÓR, 2008, p. 49).

Em relação ao planejamento urbano, é preciso destacar a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), durante parte do regime militar, como órgão central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI). O planejamento urbano promovido pelo SERFHAU baseava-se no município como entidade autônoma, capaz de decidir sobre seus problemas urbanos. Essa atuação, por um lado, propunha nova dimensão à tentativa de organização do espaço, mas por outro, revelava desconhecimento da centralidade crescente no país a partir de 1964. Em suma, enquanto o SERFHAU incentivava, promovia e financiava a organização administrativa e o planejamento municipal, o sistema político econômico pautava-se por intensa centralidade de decisão. No contexto, Monte-Mór (2008) pontua que “o planejamento integrado para o desenvolvimento socioeconômico é mera figura de retórica e a promoção do desenvolvimento municipal se submete inteiramente às necessidades do crescimento econômico no período”. O SNPLI transformou-se em um promotor de documentos técnicos que tinha em última instância o papel modernizador das burocracias municipais, que serviam como pontes entre as necessidades do município e os recursos centralizados no Governo Federal (MONTE-MÓR, 2008, p. 51-53).

Durante a atuação do SERFHAU, uma quantidade inédita de planos diretores foi elaborada. Maricato (2000, p. 139) reforça que no período:

Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Álibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”. Essas ideias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse “caos”.

A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade socio-cultural local. Ademais, a população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais (VILLAÇA, 1999, p. 138).

Monte-Mór (2008, p. 61) acrescenta que os ganhos principais do período foram o maior conhecimento sistematizado dos problemas urbanos e o avanço metodológico no tratamento desses problemas. Na década de 70, o prestígio do planejamento urbano acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento, por conseguinte, as escolas de arquitetura viram aumentar a procura por seus cursos ou disciplina da matéria, já que o mercado de trabalho oferecia oportunidades de emprego na área. No entanto, “boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer plano ou lei e que a atividade de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada” (MARICATO, 2000, p. 140-141).

A partir do início da década de 80, após um longo período de crescimento econômico, o país passou a enfrentar forte recessão, que resultou no aprofundamento das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. Nesse período, um conjunto de novas práticas de planejamento e gestão urbanos são implementadas.

Diante do aumento das taxas de urbanização no país e do cenário de agravamento das condições de vida nas cidades, a eleição de prefeitos progressistas, ainda durante o regime militar, possibilitou que fossem colocadas em prática novas experiências democráticas de administração municipal, elaboradas nas mobilizações e organizações populares (MARICATO, 2010; SANTO-AMORE, 2013). O ambiente da segunda metade dos anos de 1980 propiciou o que Maricato chama, com alguma cautela, de “uma nova escola de urbanismo”, referindo-se a um conjunto de experiências inovadoras, entre as quais:

Urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbanística e fundiária, assistência jurídica gratuita e novas formas de segurança na posse do imóvel, construções individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, abertura de canais participativos na gestão urbana, [...] e especialmente, a perseguição a um novo arcabouço legal de planejamento urbano que inclui operações urbanas e zoneamentos especiais com finalidade social. (MARICATO, 2011, p. 101)

Segundo a autora, esse conjunto de experiências atraiu profissionais, especialmente arquitetos e urbanistas, que tentavam um caminho que se diferenciava da arquitetura de mercado e que também possibilitava um engajamento social (MARICATO, 2011, p. 101).

Tratava-se, de acordo com Santo Amore (2013, p. 45), de um novo olhar sobre a cidade e de reconhecer que a cidade ilegal – construída fora dos parâmetros determinados pela lei – era a regra em relação às “ilhas de primeiro mundo”. O autor acrescenta que a consolidação dessa (nova) visão aconteceu ao longo das décadas que se seguiram, por meio da atuação profissional de boa parte dos teóricos desse novo olhar sobre a realidade urbana na academia, na assessoria direta a movimentos sociais, ou em cargos públicos de governos democráticos.

Fernandes (2010, p. 60) aponta que, entre o período da promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, e da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, “toda uma nova ordem jurídico-urbanística municipal foi criada com base direta na promulgação da CF, que gerou uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990”. Contudo, o avanço dessas experiências foi comprometido pela falta de regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana, dificuldade superada com a aprovação do Estatuto da Cidade.

No bojo do novo marco regulatório federal, ou seja, a Constituição de 1988, muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo alguns planos diretores. Naquele período, o Brasil tornou-se “um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabeleciam novas relações entre os setores estatal, privado, comunitário e voluntário, no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2010, p. 60). Além disso, novos programas de regularização fundiária foram formulados e começaram a ser implementados em diversos municípios. O autor ainda destaca:

Ênfase especial foi colocada na qualidade política desses novos processos decisórios da ordem urbanística local, com a participação popular sendo encorajada de



diversas formas, desde a definição de políticas públicas em “conferências da cidade” à introdução de processos inovadores de orçamento participativo. (FERNANDES, 2010, p. 60)

Várias cidades brasileiras, cumprindo a determinação constitucional, voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos de 1990. De acordo com Villaça (1999, p. 233), São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aproveitaram a oportunidade não só para rejeitar o plano tradicional (o superplano), como também para procurar politizá-los. Ainda segundo o autor, esses municípios tentaram introduzir em seus planos, temas da Reforma Urbana e dispositivos que atendiam aos princípios da justiça social no âmbito urbano e que não eram impedidos pela Constituição: o coeficiente de aproveitamento básico, a regularização fundiária, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Entretanto, “um poderoso instrumento de Reforma Urbana, o IPTU progressivo no tempo, estava na dependência de lei federal” (VILLAÇA, 1999, p. 234).

A década de 90 é apontada por Villaça (1999, p. 235-236) como “o fim de um período da história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares”.

\* \* \*

A formação urbana brasileira, desde seu início, foi marcada pela segregação socioespacial das camadas de menor renda que tiveram, historicamente, acesso restrito à terra urbanizada e à moradia.

Durante o processo (intenso) de urbanização do país, ocorrido a partir da década de 30, construiu-se a ideia de que o enfrentamento dos problemas urbanos aconteceria por meio da implementação de Planos Diretores, principal instrumento da política urbana. Contudo, tais Planos, tecnocráticos e descolados da realidade, serviram para ocultar questões centrais para o desenvolvimento urbano (como a democratização do acesso à terra) e desconsideraram a ilegalidade em que vivia grande parte da população urbana no país no que tange à moradia e à ocupação da terra. Isto é, as práticas no campo do planejamento urbano contribuíram para o agravamento da crise nas cidades brasileiras e acentuaram as contradições no ambiente construído.

Na década de 80, a eleição de prefeitos progressistas possibilitou a implementação de novas práticas de planejamento e gestão das cidades, que surgiram durante o processo de formação e articulação dos movimentos sociais em torno da luta, entre outras finalidades, pelo Direito à Cidade, em contestação às práticas tradicionais do planejamento de caráter tecnocrático e excludente. No final dessa mesma década, a promulgação da Constituição Federal, em 1988, com a inserção do capítulo dedicado à Política Urbana, representou um avanço no campo legislativo. A conquista, em grande medida, resultou da retomada da luta pela Reforma Urbana.

## 1.2 A Reforma Urbana e a construção de uma nova base jurídico-urbanística

### 1.2.1 Da origem do ideário à Emenda Popular de Reforma Urbana

Vários autores registram que a origem do ideário da Reforma Urbana remonta os anos de 1960<sup>13</sup>, especificamente o período de discussão das reformas estruturais (ou reformas de base) propostas pelo governo do Presidente João Goulart (1961-1964).

Ribeiro (2003, p. 11) destaca que “na formulação de teóricos ‘desenvolvimentistas’, as reformas agrária e urbana teriam impactos na melhoria das condições de vida da população brasileira e, ao mesmo tempo, permitiriam o alargamento do mercado interno”, sendo consideradas, portanto, fundamentais para o desenvolvimento econômico nacional.

No ano de 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), juntamente com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), organizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana intitulado “O Homem, sua Casa, sua Cidade”. O seminário foi realizado em duas etapas, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, Rio de Janeiro, e, em São Paulo, e teve como objetivo discutir os desafios para o enfrentamento da crise gerada pela urbanização e pela falta de infraestrutura das cidades brasileiras<sup>14</sup>. Maricato (2001, p. 97) registra que, à época, “apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio de favelas e periferias existentes, então, do que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade”.

O evento tinha o propósito de discutir os temas do urbano e da habitação e inseri-los nas discussões das reformas que prometiam estabelecer novos rumos para o país (SANTO AMORE, 2013, p. 25). Nesse encontro, do qual participaram tanto políticos, quanto técnicos e intelectuais, foi enfatizada, sobretudo, a questão da moradia (SOUZA, 2013, p. 156).

Bassul (2010, p. 73) registra que o “Seminário do Quitandinha”, como ficou conhecido,

resultou num documento que, embora ainda marcado pela ênfase na luta pela moradia, já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades.

Suas conclusões não apenas continham a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, mas também, e sobretudo, expunham princípios e fundamentos que, décadas depois, seriam incorporados à ordem jurídica.

Para Maricato (2010, p. 17), a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, formulada no

---

13 Ribeiro (2003); Maricato (2000; 2010; 2011); Bassul (2010); Villaça (1999); Souza (2013); Monte-Mór (2008).

14 Segundo Santo Amore (2013, p. 25), esse evento é frequentemente citado como o mais importante, como inaugural de um período de luta pela implantação de uma política habitacional e urbana, mas são raros os trabalhos ou artigos que indicam claramente quais foram os temas discutidos e as recomendações que vieram a pautar a luta anos mais tarde.

“Seminário do Quitandinha” incorporou o conceito de propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada da Reforma Agrária<sup>15</sup>: “nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava”. A especulação imobiliária era então qualificada como inimiga da Reforma Urbana, contra a qual deveriam ser adotadas medidas de cerceamento (SERRAN<sup>16</sup>, 1976, p.56-58 apud SANTO AMORE, 2013, p. 26).

Nas conclusões do evento afirmava-se a habitação como “direito fundamental do homem e da família”, como “elemento fundamental do padrão de vida” e preconizavam-se “limites ao direito de propriedade e o uso do solo”. A Reforma Urbana era definida como “o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SERRAN<sup>17</sup>, 1976, p.56-58 apud SANTO AMORE, 2013, p. 26).

Segundo Bassul (2010, p.74), “estavam, portanto, nesse texto histórico, os princípios fundamentais que, mais tarde, e com maior ênfase em seus aspectos sociais, viriam a ser defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) na Assembleia Nacional Constituinte”.

Souza (2013, p. 156-157) acrescenta:

embora a luta pela moradia fosse importante naquele momento, a repercussão do referido encontro não se comparou à visibilidade conferida à mobilização que, na mesma época, agitava o Brasil rural, na esteira da organização das ligas camponesas, clamando por reforma agrária.

O mesmo autor define esse período como a pré-história da Reforma Urbana:

Esse momento, que vai dos anos 60 até o começo ou meados da década de 80, pode ser apelidado de “pré-história” da Reforma Urbana, porquanto, ainda que o núcleo da *ideia* já estivesse presente, com o seu conteúdo crítico de busca de maior justiça social no espaço urbano, um *ideário* mais amplo, que fosse bem além da questão da habitação e inclusive reflexões sobre instrumentos, só viria a se constituir duas décadas após o encontro de Petrópolis. (SOUZA, 2013, p. 157; grifo do autor)

A instauração da ditadura militar por meio do golpe de 31 de março de 1964 interrompeu o curso das reformas estruturais ou reformas de base propostas pelo Governo João Goulart e, consequentemente, o avanço do projeto de Reforma Urbana. Teve início uma jornada de reversão das propostas políticas das reformas de base, que estavam sendo construídas democraticamente, embora

---

15 Segundo Maricato (2010, p. 17), a consciência histórica sobre a ilegitimidade da “propriedade ociosa” teve origem nos movimentos de camponeses que, durante toda a história do Brasil, enfrentaram a oposição dos latifundiários, também conhecidos como “coronéis”. Eles comandavam milícias privadas e tinham poder de vida e morte sobre escravos, que constituíam a maior parte da força de trabalho até o final do Século XIX e a população branca, desterrada e deslocada no modo de produção escravista, dependia dos mencionados coronéis para sua sobrevivência.

16 SERRAN, J. R. *O IAB e a política habitacional brasileira, 1954-1975*. São Paulo: Schema, 1976.

17 Idem nota anterior.

com um peso desproporcional de lideranças de intelectuais, na maior parte dos temas (MARICATO, 2001, p. 97). Ribeiro (2003) corrobora essa ideia e afirma que a discussão sobre a Reforma Urbana:

[...] ficou adormecida na sociedade brasileira durante o longo período que durou o regime autoritário, que não apenas abandonou o tema das reformas como impulsionou a consolidação do modelo concentrador de renda, riqueza e poder que já orientava a nossa industrialização baseada na associação com os capitais internacionais e na pauta de consumo das camadas médias urbanas. (RIBEIRO, 2003, p. 11)

Durante o regime militar, o aumento da crise nas cidades e, conseqüentemente, das demandas de organizações e articulações da sociedade civil<sup>18</sup>, ensejou a elaboração, pelo Executivo, de do Projeto de Lei (PL) nº 775, de 1983, que consolidaria o novo marco regulatório de desenvolvimento urbano que vinha sendo gestado no período.

De acordo com Maricato (2001, p. 99), o referido PL marcou o início da saga do Estatuto da Cidade. Ribeiro (2003, p.12) também registra que “as primeiras notícias do que chamamos hoje de Estatuto da Cidade datam de 1976, quando vazou para a imprensa a existência de um ‘anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano’ elaborado pelo antigo Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR), com ajuda e apoio de técnicos e consultores progressistas”. O anteprojeto não chegou a ser transformado em projeto de lei pelas críticas alarmistas que recebeu. No entanto, após as primeiras eleições diretas para governador, depois do golpe militar, ocorridas em 1981, que mobilizaram a sociedade brasileira, o Governo Federal decidiu resgatar o anteprojeto de lei e encaminhá-lo ao Congresso, na forma de projeto de lei<sup>19</sup>.

A percepção de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças da oposição ao regime autoritário fez com que o governo militar decidisse tomar a iniciativa e “desengavetasse” aquele antigo projeto, transformando-o em projeto de lei de desenvolvimento urbano. (RIBEIRO, 2003, p. 13)

O PL nº 775/1983, de acordo com sua ementa, trazia disposições sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano; definição de normas de ocupação do solo urbano; caracterização da função social da propriedade urbana, além de normas para a regularização fundiária (SANTO AMORE, 2013, p. 36).

---

18 A virada dos anos 70 para os anos 80 foi marcada por movimentos por melhoria nas favelas, ocupações organizadas de terra ou reivindicações por financiamentos, com forte influência e apoio da Igreja Católica. Na primeira metade da década de 80, teve início articulações de movimentos que resultaram na formação da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), que nasceu juntamente com o Partido dos Trabalhadores (PT); das centrais sindicais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), vinculada ao PT, e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), vinculada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). No campo “popular”, a CGT promoveu em 1982 a criação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e na ala ligada ao PT surge a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), que teve papel fundamental no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que vigoraria no período seguinte (SANTO AMORE, 2013, p. 33-35).

19 A campanha eleitoral de 1981 trouxe a questão urbana para a pauta nacional. Em 1982, a 20ª Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas (BASSUL, 2010, p. 75).

O documento apresentou um novo conceito de propriedade urbana, condicionada pelo fator social e introduziu uma série de instrumentos jurídicos que teriam a função de permitir maior controle sobre a propriedade e que estão presentes na agenda da Reforma Urbana até hoje como, por exemplo: a desvinculação entre direito de construir e direito de propriedade; a edificação compulsória como medida antiespeculativa; a progressividade do IPTU, entre outros (SILVA e SILVA, 2005, p. 147-148).

Bassul (2010, p. 76) relata que o PL nº 775/1983 objetivava “a melhoria da qualidade de vida nas cidades” por meio de diretrizes e instrumentos como os seguintes, dentre muitos outros:

- a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
- a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
- o direito de preempção (preferência);
- a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
- o direito de superfície;
- o controle do uso e ocupação do solo;
- a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
- o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
- a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
- o estímulo à participação individual e comunitária;
- o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.

A proposição legislativa, segundo Bassul (2010, p. 76), baseava-se “no frágil abrigo constitucional proporcionado pelo então ainda impreciso princípio da função social da propriedade”, disposto na Constituição vigente<sup>20</sup> e que, portanto, “a apresentação do projeto foi uma indiscutível ousadia”.

A tramitação do projeto no Congresso Nacional foi longa e tortuosa, com sucessivas emendas e substitutivos, entretanto nunca foi posto em votação. Para Ribeiro (2003, p. 13):

As razões das vicissitudes da tramitação parlamentar do projeto de lei de desenvolvimento urbano não estão esclarecidas. Podemos supor, porém, que, além da ação de lobbies contrários à regulação do uso e ocupação do solo urbano, também tenha contribuído o fato de a questão urbana não constituir uma clara clientela interessada na sua equação, não obstante a sua relevância na questão social brasileira.

---

20 A Constituição Federal vigente à época era a Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967, durante o regime militar.

Muitos dos institutos previstos no Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano constaram da Emenda Popular de Reforma Urbana, que viria a ser apresentada quatro anos depois à Assembleia Nacional Constituinte de 1986<sup>21</sup> (BASSUL, 2010, p. 76).

A partir de meados da década de 70, e especialmente a partir da década de 80, o regime militar começa a ruir como resultado de uma combinação poderosa de fatores: a crescente mobilização social a partir de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de residentes e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica; a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os anseios por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas; pelo fortalecimento do Governo Municipal; bem como em uma escala menor, de rearranjos do capital fundiário e imobiliário (FERNANDES, 2010, p. 57).

Com a urbanização do país (que passa de um terço de população urbana em 1950 para dois terços em 1980) e o crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos, “o caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira de Reforma Urbana, em seu sentido emancipatório, foi se formando” (SOUZA, 2013, p.157). Nesse período, constitui-se um vigoroso movimento nacional, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, segundo Maricato (2011, p. 9), “unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade ou pela Justiça Urbana, concomitantemente contra a ditadura e pela democratização do país”<sup>22</sup>.

Souza (2013, p. 157) registra que em meados da década de 80, quando a abertura política iniciada no governo do general Ernesto Geisel estava prestes a culminar, a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o país serviu como um catalisador para a recomposição do campo da Reforma Urbana, em um plano qualitativamente superior:

Novas questões e perspectivas haviam sido acrescentadas e a questão da moradia, embora permanecesse fundamental, já não monopolizava tanto as atenções. A bandeira da Reforma Urbana tornara-se diversificada, acompanhando as mutações por que passara o Brasil, o qual se apresentava muito mais urbanizado e complexo que aquele de vinte anos atrás. (SOUZA, 2013, p. 157-158)

Para o autor, nesse momento, amadureceu a concepção progressista de Reforma Urbana, caracterizada por:

---

21 Bassul (2010, p. 76) registra que Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31), ao examinar comparativamente o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU) e a Emenda Popular de Reforma Urbana, embora ressalve a diferença entre ênfase da LDU no planejamento urbano e da Emenda na participação popular, afirma que “a emenda popular se move no campo das discussões e segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecida pela LDU”.

22 O MNRU era formado inicialmente por “setores da igreja de tendência progressista, por setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e pelas próprias lideranças de movimentos urbanos” (MARICATO, 2000, p. 143). Santo Amore (2013, p. 42) relata que os movimentos urbanos faziam-se representar por meio de entidades como a Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), Federação Nacional de Engenheiros (FNE). O autor conclui que “o rol de entidades revela que os setores de [Organizações não governamentais] ONGs e entidades de classe prevaleciam sobre os setores populares, o que se justificava em função da dinâmica legislativa, que exigia que os debates e as proposições de emendas tivessem conteúdos técnicos”.

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados). (SOUZA, 2013, p. 158)

Ribeiro (2003, p. 13) também se refere à década de 80 como o período de retomada dos ideais reformistas dos anos 60 e da elaboração de uma proposta de Reforma Urbana, fundada no “diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas geradas pela intervenção pública”. Essa concepção contrapunha-se ao diagnóstico demográfico hegemônico durante o período autoritário, segundo o qual a carência de serviços urbanos, o crescimento das favelas e dos loteamentos periféricos e a elevação do preço da terra seriam o resultado de um excessivo crescimento da população da cidade (RIBEIRO, 2003; FERREIRA, 2009).

Ainda segundo Ribeiro (2003, p. 13-14), o principal objetivo da Reforma Urbana seria a “instituição de um novo padrão de política pública”, fundado (i) na instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania; (ii) no fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que garantissem o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; e (iii) na inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favorecessem às necessidades coletivas de consumo das camadas populares.

A redemocratização do país, ocorrida em 1985, ensejou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986<sup>23</sup>. Durante o processo de discussão da nova Constituição Federal, o Congresso Nacional permitiu que a sociedade civil apresentasse emendas populares<sup>24</sup> ao texto constitucional. O MNRU, diante da oportunidade, elaborou uma proposta de emenda popular de Reforma Urbana, a qual foi subscrita por cerca de 130.000 eleitores (SOUZA, 2013, p. 159).

A referida emenda, denominada Emenda Popular nº 63, de 1987, contava com 23 artigos distribuídos em cinco capítulos: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos e gestão democrática das cidades. Bassul (2010, p.77-78) registra os objetivos que a Emenda pretendia fazer constar na Constituição:

o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;

---

23 A Assembleia Nacional Constituinte teve para o campo da Reforma Urbana o papel aglutinador das forças que criticavam o modelo de desenvolvimento urbano e o planejamento tecnocrático que tinha prevalecido até então. Segundo Santo Amore (2013, p. 41), não se tratava exatamente de forças “populares”, mas de técnicos que tinham construído uma trajetória de relação com o “povo”, de apoios diversos e de assessorias a grupos nas periferias, visando a ações efetivas de melhorias de condições urbanas, melhorias habitacionais e regularização de loteamentos.

24 Desde que a emenda obtivesse o suporte de, pelo menos, trinta mil eleitores e três entidades (SOUZA, 2013, p. 159).



a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;

a captura das mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;

a iniciativa e o veto popular de leis;

a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional mediante decisão judicial;

a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;

a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;

a separação entre direito de propriedade e direito de construir;

o usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;

a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;

o direito à moradia, com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;

o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;

a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário-mínimo mensal;

a participação popular na elaboração e na implementação do “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo.

O conteúdo da Emenda Popular revela a nova plataforma da Reforma Urbana, que se amplia em relação ao enfoque original, centrado principalmente no direito à moradia. Expresso através de conceitos como “direito universal a condições condignas de vida urbana e gestão democrática das cidades” ou “prevalência dos direitos urbanos”, o alcance das propostas estende-se para além da moradia e incorpora o Direito à Cidade. Nesse momento, diferentemente da década de 60, a luta pela Reforma Urbana fundamenta-se em uma ampla articulação de movimentos sociais, em âmbito nacional, em torno da justiça social no espaço urbano e por um modelo democrático de planejamento e gestão urbanos, em contestação ao modelo predominante no país: tecnocrático e excludente.

A Emenda Popular de Reforma Urbana suscitou reações dos setores mais conservadores e, ao longo dos debates e votações no Congresso, foi “sendo esvaziada”: foram suprimidas as pro-



posições referentes aos transportes coletivos e serviços públicos e foram excluídos os terrenos públicos da aplicação do instrumento usucapião (SOUZA, 2013, p.159).

O resultado das negociações junto aos constituintes “não foi favorável” (SANTOS JÚNIOR<sup>25</sup>, 1995 apud SANTO AMORE, 2013, p. 43). Da Emenda Popular de Reforma Urbana restou somente o conteúdo (diluído e modificado) dos Art. 182 e 183 do texto constitucional (SOUZA, 2013, p. 161), reunidos no Capítulo da Política Urbana.

## 1.2.2 A Constituição Federal de 1988 e a regulamentação do Capítulo da Política Urbana

A Constituição Federal, promulgada em 1988, traz um capítulo dedicado à política urbana. Por meio do Art. 182, a CF estabeleceu que o ente federativo responsável pela condução do desenvolvimento urbano é o município. De forma complementar, definiu: (i) o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que passa a ser obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes; (ii) que o plano diretor deve estabelecer as exigências fundamentais de ordenação do solo para o cumprimento da função social pela propriedade urbana nas cidades; e (iii) sanções sucessivas para os proprietários de imóveis ociosos. O Art. 183 instituiu a usucapião urbana. A seguir, estão transcritos esses artigos:

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

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

Para Maricato (2001, p. 100), alguns instrumentos ou mesmo conceitos previstos na Emenda Popular de Reforma Urbana foram incluídos no texto constitucional, sendo que o antigo PL de Desenvolvimento Urbano também inspirou parte do Capítulo da Política Urbana. No entanto, conforme ressalta a autora, a vitória não foi completa, pois “o tratamento dado à implementação da função social da propriedade dificultou muito a sua aplicação”. Corroborando essa ideia, Saule Júnior<sup>26</sup> (apud Maricato, 2001, p. 101) pontua:

25 SANTOS JÚNIOR, O. A. Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidades. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR-UFRJ, 1995.

26 SAULE JÚNIOR, N. *Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana*. São Paulo: Instituto Pólis e PUCSP, s/d, mimeo.

A proposta vencedora do bloco conservador de parlamentares denominado “Centrão”, [...] de condicionar, [...], a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma função social da propriedade à existência de uma lei federal e do plano diretor, continua produzindo efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária e efeitos negativos para a promoção de uma Reforma Urbana nas cidades.

Santo Amore (2013, p. 44) avalia que “a derrota não estava apenas no fato de que parte das propostas não foi incorporada ao texto constitucional, e sim naquilo que não constava da emenda popular e que foi consolidado na Constituição: o Plano Diretor.”

Diversos autores<sup>27</sup> registraram que a Emenda Popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte pelo MNRU não considerou o plano diretor como um instrumento da Reforma Urbana. Em outras palavras: sua obrigatoriedade não nasceu das demandas populares. Sobre essa exigência constitucional, Maricato (2000, p. 144) pontua:

Apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos Diretores Municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto da Constituição de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a ideia, muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 1970, a produção de Planos Municipais foi muito significativa.

A inclusão do plano diretor no capítulo de política urbana é analisada sob as seguintes hipóteses: (i) prevalecimento de uma visão tecnocrática que apostava que o planejamento poderia sanar os males do crescimento urbano desordenado; (ii) necessidade de conter os avanços que resultariam da unificação dos movimentos populares, para o que a pulverização da política urbana pelos municípios seria útil; e (iii) resultado da aliança entre tecnocratas e o setor conservador do Congresso (ROLNIK<sup>28</sup>, 1994 apud VILLAÇA, 1999; SANTOS JÚNIOR<sup>29</sup>, 1995 apud SANTO AMORE, 2013).

Villaça (1999, p. 233) afirma que a exigência constitucional do plano diretor significou um retrocesso de seis décadas<sup>30</sup>, novamente ofuscando as questões centrais da Reforma Urbana. Por outro lado, também reconhece que a nova Constituição apresentou algum avanço, ainda que pequeno e não sem dificuldades:

O avanço está na possibilidade de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social. As dificuldades

---

27 Villaça (1999); Maricato (2000); Souza (2013); Santo Amore (2013); Klink; Denaldi (2015).

28 ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Novos Temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

29 Ver nota 25.

30 Diante da mobilização popular dos anos de 1980, a facção da classe dominante com interesses no espaço urbano reage exatamente como a ditadura militar reagiu em 1964: com plano diretor (VILLAÇA, 1999, p. 232-233).

estão nos obstáculos que a mesma Constituição antepõe à aplicação de sanções aos proprietários que não derem destinação social a suas propriedades. Em primeiro lugar, essas sanções dependem de lei federal (par. 4º), e em segundo lugar há a exigência de que sejam aplicadas, *sucessivamente*, as penalidades de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal (grifo do autor).

Para Souza (2013, p. 161), “a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais juntamente com o esvaziamento de uma amarração da Reforma Urbana em nível nacional, foi, mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica” do MNRU. Parte da agenda da Reforma Urbana, incluída no texto constitucional, só seria regulamentada após 13 anos, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Fernandes (2010, p. 58) defende:

na impossibilidade de aprovar uma fórmula constitucional mais progressista, o MNRU decidiu então tirar o máximo possível de proveito dessa situação e ‘subverter’ a utilização de dispositivos constitucionais aprovados, propondo um investimento consciente dos atores sociopolíticos e institucionais envolvidos na formulação de planos diretores municipais incluídos e participativos em todo o País.

Nesse sentido, Souza (2013, p. 163) menciona que a tentativa de captura, pelo campo da esquerda, dos planos diretores como meio de promoção da Reforma Urbana resultou de uma situação que se instalou na esfera do esvaziamento da emenda popular na Constituinte e que obrigou as forças pró-Reforma Urbana a reposicionarem-se.

O texto constitucional final foi fruto do “acordo possível” (BASSUL, 2010, p. 79). Contudo, é importante destacar que, pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade, bem como a função social da propriedade urbana (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2011).

Santos Júnior (2008, p. 140) sinaliza que, após a CF de 1988, “a abrangência dos planos diretores foi ampliada e seu sentido alterado, e estariam vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade”, previstas no Art. 182. Desse modo, a nova concepção do plano diretor representa uma ruptura com as antigas concepções urbanísticas, centradas na ordenação físico-territorial das cidades, que tinham como principal instrumento as leis de uso do solo e zoneamento. Segundo Maricato (1996), essas leis serviram historicamente aos interesses das classes dominantes e contribuíram para a construção de uma dinâmica contraditória entre a cidade legal e a cidade real.

Para Ribeiro e Cardoso (2003, p. 111), pode-se perceber uma tentativa de planejadores, urbanistas e do movimento social de desenvolverem uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, resignificando o sentido dos planos diretores, a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para sua gestão democrática.

Souza (2013, p.162) define que a essência do planejamento politizado é a incorporação da dimensão política e a sensibilidade diante dos conflitos de interesse, no entanto, acrescenta: “se a explicitação desses conflitos não for contextualizada por uma visão das contradições estruturais que estabelecem limites ao consenso, correr-se-á o risco de se subestimarem os obstáculos para se alcançar um governo urbano significativamente mais progressista”. Segundo o autor, o momento pós-1988 assistiu a uma predominância crescente de um certo “tecnocratismo de esquerda”, aninhado na perspectiva do “plano diretor como instrumento de Reforma Urbana” ou seja: a tendência de superestimar a importância das leis e dos planos, a subestimarem as contradições sociais e a cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimentos pacíficos de novos “pactos territoriais” e consensos (SOUZA, 2013, p. 161).

Santo Amore (2013, p. 44) defende que “as conquistas, tímidas no aspecto legislativo, mas extremamente vigorosas na experiência de articulações nacionais e mobilizações em torno do tema, determinariam uma nova arena de disputas no cenário dos anos 1990”. Para o autor, estavam desenhados alguns caminhos para garantia de direitos de cidadania, para uma nova relação com o Estado e para melhorias efetivas de condições de vida nas cidades.

Após a promulgação da Constituição, o senador Pompeu de Souza apresentou projeto de lei visando a regulamentar os Art. 182 e 183. Nasceu, com isso, o PL nº 5.788, de 1990 e teve início sua tramitação extremamente morosa. “Apesar do esforço de alguns e do agigantamento dos problemas urbanos a sociedade iria esperar mais de uma década para ver regulamentado o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988” (MARICATO, 2001, p. 101).

Fernandes (2010, p. 60) relata que apesar da criação de uma nova ordem jurídico-urbanística municipal, com base direta na promulgação da Constituição, a falta de regulamentação por lei infraconstitucional do capítulo constitucional sobre política urbana gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas acerca da autoaplicabilidade dos princípios constitucionais. Conforme o autor, as dificuldades foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem-jurídico urbanística e comprometeram a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras em curso na década de 90.

A articulação de entidades que havia formado o MNRU consolidou-se no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no período posterior à Constituinte (SANTO AMORE, 2013, p. 47). O FNRU, segundo Santos Júnior (2008, p. 139), constituiu-se em uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não governamentais, associações de classe, e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da Reforma Urbana, da gestão democrática e da promoção do Direito à Cidade. Durante a década de 1990, o FNRU mobilizou-se em torno de três projetos de lei, entre outros objetivos: (i) a regulamentação dos Art. 182 e 183 da Constituição Federal; (ii) a revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo; e (iii) a proposta de criação de um fundo nacional para habitação (SANTOS JÚNIOR, 2008; SANTO AMORE, 2013).

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, resultado direto da pressão do FNRU junto aos senadores e deputados, sobretudo nas Comissões de Relatoria, pode ser considerada a principal

ação legislativa do fórum, por sua especial importância: forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Em outras palavras, regulamentou um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana (MARRICATO, 2001, 2011; SANTOS JÚNIOR, 2008; FERNANDES, 2010; SANTO AMORE, 2013).

Sobre a tramitação legislativa do PL nº 5.788/90, Bassul (2010, p. 86) registra que o Estatuto da Cidade passou do conflito à unanimidade:

conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa que nascera sob pechas como “socialista e confiscatória” (TFP<sup>31</sup>, 2004, p. 6) ou “um desrespeito ao direito do cidadão e à propriedade” (DM<sup>32</sup>, 1992, p. 34).

O autor ainda defende:

Em grande medida, a circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo, 12 anos, decorrido entre a formulação e a aprovação da nova lei. Nesse período, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário, o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto. (BASSUL, 2010, p. 87)

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade pode servir a propósitos contraditórios: ao mesmo tempo em que pode contribuir para viabilizar propostas da plataforma da Reforma Urbana, também pode ser aplicado para atender aos interesses do mercado imobiliário.

\* \* \*

A origem do ideário da Reforma Urbana remonta a década de 60, momento em que as capitais já forneciam amostras, por meio de favelas e periferias existentes, da dimensão que os problemas urbanos poderiam alcançar como resultado do modelo de desenvolvimento pautado pelo “crescimento com desigualdade”.

O projeto de Reforma Urbana, interrompido durante o regime militar, foi retomado na década de 80, durante o processo de redemocratização do país e agravamento da crise urbana, a partir de novas bases, quais sejam: a articulação de movimentos sociais em nível nacional, por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e a ampliação de sua pauta para além

---

31 TRADIÇÃO, FAMÍLIA E PROPRIEDADE – TFP. TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória – Estatuto da Cidade. <[www.tfp.org.br/secoes/arquivo](http://www.tfp.org.br/secoes/arquivo)>, consulta em 9/2/2004. (Data referente ao acesso realizado por Bassul).

32 REVISTA DIRIGENTE MUNICIPAL – DM. “Os destinos da propriedade: os empreendedores imobiliários se rebelam contra o Estatuto da Cidade, em votação no Congresso”. Revista Dirigente Municipal, São Paulo, ano XXIII, nº 8, pp. 34-35, 1992.

da questão habitacional. Tal projeto, fundamentado na promoção da justiça social no espaço urbano, ou seja, no Direito à Cidade, na democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia bem localizadas, bem como na implementação de um modelo democrático de planejamento e gestão das cidades, resultou na inserção do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, promulgada em 1988.

Contudo, o texto constitucional incorporou apenas parte das demandas da plataforma de Reforma Urbana, instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana – exigência que não teve sua origem nas demandas populares –, e condicionou a aplicação dos novos dispositivos constitucionais à regulamentação por meio de legislação federal. Entre a promulgação da Constituição Federal e a aprovação do Estatuto da Cidade, passaram-se 13 anos sem que fosse possível avançar na implementação da nova agenda urbana, por ausência de base legislativa. Por outro lado, após a aprovação do Estatuto da Cidade, novos desafios impuseram-se à concretização da política urbana pautada pela nova base jurídico-urbanística instituída no país.

## **1.3 Estatuto da Cidade: expectativa e impasse**

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) passou a lutar pela edição da lei federal requerida no Capítulo da Política Urbana como meio para tornar seus dispositivos eficazes. Nesse contexto, a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, representa a efetivação de uma importante conquista. Na condição de marco referencial que regulamentou a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade trouxe instrumentos para viabilizar várias propostas do MNRU.

### **1.3.1 Os avanços do novo marco regulatório**

Diversos autores registraram os avanços decorrentes da aprovação do EC, que trouxeram novas perspectivas para o enfrentamento dos problemas urbanos.

Para Maricato (2010, p. 5):

As virtudes do EC não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto. A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso.

Fernandes (2010, p. 56) complementa:

O Estatuto da Cidade vem sendo aclamado internacionalmente, e o Brasil foi inscrito no “Rol de Honra” da UN – HABITAT, em 2006, em parte por ter aprovado essa lei-marco, que consolidou uma ampla proposta de reforma jurídica, formulada

e defendida por vários setores e autores ao longo de décadas, em um processo histórico de disputas sociais, políticas e jurídicas.

Tanto Maricato, quanto Fernandes, ao mesmo tempo em que enfatizam a relevância do Estatuto da Cidade como parte de uma nova ordem jurídico-urbanística para a gestão das cidades, destacam a importância do processo de aprovação da lei, como resultado de anos de luta de setores progressivos da sociedade brasileira pela plataforma da Reforma Urbana.

Maricato (2010, p. 7) ressalta também que o Estatuto da Cidade “forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana” e “do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena: impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade”.

A autora aponta que o tema central do Estatuto da Cidade é a função social da propriedade, definida como “o limite que deve ter o possuidor de usufruir de sua propriedade diante das carências sociais e também diante das irracionalidades causadoras da depredação ambiental”, e acrescenta:

Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória.

O EC trata, portanto, de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. (MARICATO, 2010, p. 7)

Sob outro ponto de vista, Fernandes destaca a importância do EC no campo jurídico:

Abraçando de forma vigorosa a agência sociopolítica da Reforma Urbana, o Estatuto da Cidade se propôs, sobretudo, a dar suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano.

Presta-se, especialmente, a apoiar os governos municipais que se têm empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam diretamente a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades. (FERNANDES, 2010, p. 55)

O autor ainda afirma que os princípios de política urbana do Estatuto da Cidade “têm sido progressivamente adaptados às realidades estaduais e municipais, com a aprovação de milhares de planos diretores e outras leis urbanísticas e ambientais, materializados em uma série de programas, projetos e ações governamentais, em todas as esferas” (FERNANDES, 2010, p. 56).

Ribeiro (2003, p. 14) avalia que o impacto institucional e político da aprovação do Estatuto da Cidade estaria na “regulamentação do princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade, a ser traduzido obrigatoriamente nos planos diretores”. Por outro lado, esse mesmo autor corrobora as ideias de Maricato e Fernandes, expostas anteriormente:



o EC legitima, como orientação nacional, a concepção e os princípios reformadores, dotando de maior força política propostas de governos locais orientados por objetivos de quebra dos mecanismos de manutenção e ampliação das desigualdades sociais associados com a gestão privada e pública do uso e ocupação do solo urbano.

Para Klink e Denaldi (2012, p. 199), “o EC definiu e regulamentou instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana e para legitimar a participação da sociedade”. A nova condição jurídico-institucional permitiria ao município limitar o direito de propriedade urbana e favoreceria a gestão democrática das cidades. Segundo os autores:

Os municípios poderiam regulamentar e aplicar instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) de terrenos ociosos ou subutilizados, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a Outorga Onerosa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIAS) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), todos esses considerados estratégicos para a garantia do direito à moradia e à cidade. (KLINK; DENALDI, 2012, p. 199-200)

Rolnik (2001, p.7) destaca que a importância da aprovação do Estatuto da Cidade não reside apenas na regulamentação do conjunto de instrumentos:

Na verdade, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!)

A autora também ressalta a importância das diretrizes expressas no EC quanto à participação popular, não apenas durante o processo de elaboração e aprovação, mas também na implementação e gestão do plano:

Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (ROLNIK, 2001, p. 7)

Em síntese, a aprovação do EC criou expectativas de mudança nos rumos da política e da gestão urbana na direção da construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias (ROLNIK, 2001; RIBEIRO, 2003; MARICATO, 2001, 2010; SANTOS JÚNIOR, 2008; KLINK; DENALDI, 2012).

Os avanços no campo legislativo podem ser resumidos da seguinte forma: (i) na disseminação de uma nova agenda, apoiada no princípio da função social da propriedade urbana e da cidade, que estabelece um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada, em que os interesses individuais têm necessariamente de coexistir com os interesses coletivos; (ii) na definição de instrumentos com potencial para a promoção de uma apropriação menos desigual da terra urbanizada; (iii) na



valorização da participação da sociedade organizada na elaboração e implementação dos planos e instrumentos; e (iv) no reconhecimento da necessidade de intervenção e urbanização da cidade ilegal, com a incorporação do tema pelos municípios.

Vale ressaltar que o EC tornou-se conhecido e valorizado internacionalmente. Para Klink e Denaldi (2015), o sucesso internacional do Estatuto da Cidade explica-se porque esse articula “um bom processo” – o planejamento participativo ou colaborativo – com “um produto”, que nesse caso são os instrumentos “redistributivos” instituídos.

### 1.3.2 O conteúdo do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, composto por 58 artigos distribuídos em cinco capítulos<sup>33</sup>, reuniu leis previamente existentes, porém fragmentadas<sup>34</sup>, com instrumentos e conceitos novos, o que resultou em uma “unidade nacional ao trato das cidades, tornando mais fácil o reconhecimento da questão urbana” (MARICATO, 2010, p. 6). Em relação ao conteúdo do EC, a autora registra:

O EC não trata apenas da terra. Assumindo um enfoque holístico, a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. (MARICATO, 2010, p. 6)

A partir do novo marco jurídico-urbanístico, instrumentos como as ZEIS podem ser previstos no plano diretor e utilizados para promover a urbanização e recuperação de assentamentos precários. Os terrenos não edificados ou subutilizados também podem ser delimitados como ZEIS de vazios, e destinados à produção de Habitação de Interesse Social (HIS). O PEUC e seus sucedâneos, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção, se incorporados no plano diretor, teriam o potencial de induzir o uso e a ocupação de imóveis ociosos, favorecer a contenção da valorização da terra e estimular sua oferta na direção de democratizar seu acesso. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) poderia contribuir para uma ocupação mais equilibrada do território e compatível com o estoque de infraestrutura disponível e, ainda, canalizar recursos para promover a recuperação ambiental de assentamentos precários e a construção de habitação social e equipamentos urbanos nas periferias.

O Estatuto da Cidade, portanto, abarca um conjunto de princípios e uma série de instrumentos para diferentes finalidades. Entretanto, delega para os municípios sua previsão e regulamentação.

O Estatuto funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. É a definição da “cidade que queremos”, nos Planos Diretores de cada

---

33 Capítulo I: Diretrizes Gerais; Capítulo II: Dos Instrumentos da Política Urbana; Capítulo III: Do Plano Diretor; Capítulo IV: Da Gestão Democrática da Cidade; e Capítulo V: Disposições Gerais (BRASIL, 2001).

34 Leis referentes às experiências denominadas “nova escola de urbanismo”, tratadas na primeira Seção deste Capítulo.

um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação. É, portanto, no processo político e no engajamento amplo (ou não) da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto. (BRASIL, 2002, p. 21-22)

Rolnik (2001, p. 5) e Fernandes (2010, p. 61) classificam as inovações contidas no EC em três campos: (i) um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo (a dimensão instrumental, que cria os instrumentos para materialização dos princípios da política urbana); (ii) uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade (a dimensão institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão democrática das cidades); e (iii) a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (a dimensão da regularização fundiária dos assentos informais consolidados). Em complementação, Fernandes (2010, p. 61) acrescenta ainda a dimensão conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade:

O princípio da função social da propriedade vinha sendo nominalmente repetido por todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas somente na Constituição de 1988 encontrou-se uma fórmula acabada.

[...]

Culminando um lento e contraditório processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de “olhar”, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade.

Para Ribeiro (2003, p. 15), o conteúdo do EC divide-se em dois modelos de políticas urbanas. O primeiro é redistributivo e regulatório. Redistributivo na medida em que pretende capturar parte da renda real gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública que iguale as condições habitacionais e urbanas da cidade. Regulatório por pretender submeter o uso e a ocupação do solo urbano, vale dizer, a valorização da terra, aos imperativos das necessidades coletivas. Por sua vez, o segundo modelo é distributivo e está relacionado com a provisão de serviços habitacionais e urbanos pelo poder público, direta ou indiretamente: regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião urbana etc.

Para o referido autor, o modelo redistributivo e regulatório, expresso por meio do princípio da função social da propriedade na regulação dos mecanismos de produção e do uso da cidade e também pelos instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), implica em “ações conflituosas, já que intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais que historicamente comandam a política urbana no Brasil”.

Sobre o segundo modelo, o autor constata que “as intervenções distributivas serão muito provavelmente apoiadas por todas as forças, já que, de um lado, os políticos veem nelas um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, por outro lado, não intervêm

nos interesses econômicos e patrimoniais”. Ribeiro (2003, p. 15) registra que “estas constatações servem para a reflexão sobre os interesses que podem sustentar politicamente a aplicação do EC”.

Ainda em relação ao conteúdo do EC, dois aspectos devem ser registrados, ainda que não estejam relacionados com o tema desse estudo: (i) sua limitação para a escala urbano-metropolitana e (ii) a (não) adequação para todas as tipologias de cidade.

A abordagem do conteúdo do Estatuto da Cidade está limitada à escala local. No âmbito metropolitano, o padrão de uso e ocupação do solo fugiu do controle e da capacidade de mediação dos planos diretores locais. Na maior parte das áreas metropolitanas, verifica-se uma série de planos municipais, com nenhum denominador comum em termos de índices urbanísticos, instrumentos utilizados, metodologias de elaboração e formas de acompanhamento, monitoramento e adequação. Permanece, dessa forma, o desafio de articular os planos diretores em escala metropolitana.

De acordo com Santos Júnior (2008, p. 139) a aprovação do Estatuto da Cidade

consolidou e fortaleceu o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades. No entanto, os problemas urbanos – envolvendo a questão habitacional, o saneamento ambiental, a mobilidade e os transportes – têm dimensões que necessitam de tratamento nacional, seja pela sua importância ou pela sua amplitude, nos quais o governo federal continua tendo um papel relevante.

Nesse sentido, o autor também destaca o seguinte:

Em especial, no que se refere às metrópoles, percebe-se a importância de uma intervenção nacional, tanto na definição de diretrizes como no desenvolvimento de planos e projetos, de forma a impulsionar políticas cooperadas e integradas que respondam à complexidade da problemática urbana-metropolitana no país. (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 139)

O Estatuto da Metrópole<sup>35</sup>, aprovado recentemente por meio da Lei Federal nº 13.089, de 12 de julho de 2015 (BRASIL, 2015), definiu “zonas para a aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade”, como um instrumento para o desenvolvimento urbano de Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas. Para tanto, os Planos Diretores dos municípios integrantes dessas unidades territoriais deverão ser compatibilizados com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado das respectivas Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas às quais pertencem. Esse, dentre outros dispositivos, pode contribuir para o enfrentamento dos problemas urbanos, contudo, sua aprovação e aplicação estão condicionadas à articulação dos atores na escala urbano-metropolitana. Portanto, a tarefa não é simples.

A Constituição Federal estabeleceu a exigência de elaboração de Plano Diretor para municípios com população acima de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade regulamentou a obrigação defi-

---

35 Klink (2014) registra que o projeto de lei do Estatuto da Metrópole tinha como objetivo preencher as lacunas do Estatuto da Cidade relativas à articulação dos serviços de interesse comum em escala urbano-regional assim como proporcionar um sistema nacional de planejamento urbano e regional prevendo instrumentos para a gestão e financiamento das metrópoles.

nida na CF e também ampliou a exigência para outras situações<sup>36</sup>. Entretanto, a aplicação do EC, no caso dos municípios pequenos, nem sempre é adequada. Muitos instrumentos urbanísticos aplicam-se somente a cidades com alta e média densidade, com mercado do solo altamente especulativo, escassez de oferta e alto custo da terra, bem como pela chamada urbanização periférica.

Em relação às cidades pequenas, tomando como referência o estudo de caso do Município de Água Fria, na Bahia, Akaishi (2013, p. 23) afirma: “Já as cidades pequenas apresentam outras dinâmicas socioterritoriais e em muitos casos há uma grande sinergia das atividades urbanas e rurais, o que envolve em seu planejamento temas como conversão de usos e reestruturação fundiária”.

Considerando, de um lado a diversidade de tipologias municipais que se apresentam no país e, de outro, o conteúdo da legislação federal, orientado na direção de soluções para os problemas em grandes aglomerações urbanas, o Estatuto da Cidade não contempla a realidade de municípios pequenos, que acabam prevendo em seus planos diretores instrumentos que não refletem a dinâmica fundiária e imobiliária local.

Na visão de Fernandes (2010, p. 70), o Estatuto da Cidade tem muitas defasagens, limitações e, especialmente, problemas de escala para os quais se mostra impotente, como a omissão no tratamento das áreas rurais, áreas ambientais, bacias hidrográficas, áreas metropolitanas etc. No entanto, esse autor afirma que “mudanças mais profundas não podem ser introduzidas topicamente no Estatuto da Cidade, já que dependem, em última análise, de mudanças no próprio pacto federativo”.

### 1.3.3 O impasse da política urbana

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe novas perspectivas para o enfrentamento dos problemas urbanos. A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2002 levou à criação do Ministério das Cidades em 2003<sup>37</sup>. Para Maricato (2011, p. 24-25), o Ministério das Cidades “foi fruto de um amplo movimento social progressista”, fazendo referência direta ao MNRU, e “sua criação parecia confirmar novos tempos para as cidades no país”. A autora ainda pontua:

não se esperava nenhuma grande e muito menos rápida mudança [...]. Mas era esperada a abertura de um canal para o qual convergisse a articulação de todos os que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, permitindo dessa forma ampliar e fortalecer o debate sobre como encaminha-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções.

---

36 O plano diretor é obrigatório para cidades: (i) com mais de 20 mil habitantes; (ii) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (iii) onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do Art. 182 da Constituição Federal; (iv) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (v) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; (vi) incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

37 Santo Amore (2013, p. 59) denomina esse período como “A reforma urbana na lei e no poder”, pela aprovação do EC e pelo fato de terem sido nomeados para o Ministério da Cidade técnicos historicamente comprometidos com a Reforma Urbana, com trajetória de trabalhos desenvolvidos nas ONGs filiadas ao FNUR e em movimentos populares.

A partir de 2003, a melhora no quadro macroeconômico no país durante os anos do governo Lula, impulsionado pelo crescimento das exportações, juntamente com a implementação de programas sociais pelo Governo Federal, possibilitaram um aumento nas transferências de rendas distributivas, nos créditos subsidiados e recursos orçamentários para a produção de HIS e urbanização de favelas. Entretanto, apesar da melhora na qualidade de renda e no acesso a serviços básicos verificada ao longo dos últimos 20 anos no país, estudos têm mostrado que persistem contradições nos espaços urbanos e regionais (KLINK; DENALDI, 2015). Nas cidades, o acesso à terra e à moradia tem se mantido altamente desigual. Em um cenário de fortalecimento dos quadros institucionais, de democratização da tomada de decisão e do aumento de recursos subsidiados para programas habitacionais voltados à população de baixa renda, a manutenção das profundas contradições socioespaciais e ambientais tem apontado para a existência de um impasse no projeto de Reforma Urbana no Brasil (MARICATO, 2011).

Ao menos duas questões estão relacionadas com esse impasse. A primeira delas diz respeito ao número reduzido de municípios que está aplicando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social da propriedade, fato que aponta para um cenário de “não aplicação dos instrumentos”. A segunda questão refere-se à efetividade dos instrumentos, quando são aplicados, no intuito de alcançar as finalidades para as quais foram concebidos.

### (i) A “não aplicação” dos instrumentos

Os instrumentos urbanísticos instituídos e regulamentados pelo Estatuto da Cidade não são autoaplicáveis. Por isso, o EC estabeleceu a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus planos diretores buscando incorporar os princípios e instrumentos constituídos na Lei Federal. Em outras palavras, a utilização dos instrumentos pelos municípios depende de previsão nos planos e sua aplicação, portanto, depende de “vontade política” e está condicionada à construção de pactos políticos na esfera local.

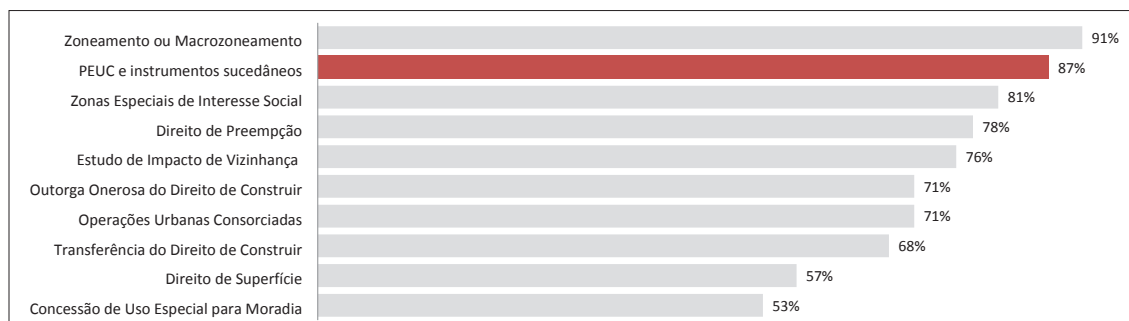
A imposição legal estabelecida pelo EC levou a um aumento no número de planos diretores no país. De acordo com Santos Júnior e Montandon (2011), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)<sup>38</sup> do IBGE, realizada desde 2001, evidencia a clara evolução dos planos diretores no Brasil no período entre 2001 e 2009: a partir de 2005, o número de planos aumentou significativamente, passando de 805, em 2005, para 2.318, em 2009. Do universo de municípios com mais de 20 mil habitantes – que tem obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, a proporção de planos produzidos em relação ao total é bastante expressiva: em 2009, dos 1.644 municípios nessa condição, 1.433 declararam ter plano diretor, o que corresponde a 87% do total<sup>39</sup>.

---

38 Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC, IBGE.

39 A elaboração de novos planos diretores ganha escala a partir da aprovação do EC. A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, contribuíram para o fortalecimento desse processo, que contou com a implementação da campanha institucional “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, lançada em 2005 pelo Governo Federal, em parceria com a Caixa Econômica Federal e diversos segmentos da sociedade.

**Tabela 1.1: Instrumentos do Estatuto da Cidade incorporados nos planos diretores pesquisados pela “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”**



Fonte: Santos Júnior; Montandon (2011)

Os dados e informações constantes da pesquisa “Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”<sup>40</sup>, por meio do qual foram elaborados 526 relatórios municipais referentes aos planos diretores pesquisados, 26 relatórios dos estudos de caso além de 27 relatórios estaduais, demonstram que a grande maioria dos planos procurou incorporar os conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade (Tabela 1.1).

Conforme registrado na Tabela 1.1, produzida a partir das informações constantes da referida pesquisa, nota-se expressiva presença do Zoneamento ou Macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (81%) e do conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção (87%), assim como também é expressiva a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) (71%).

Dos dados apresentados, destaca-se a incorporação do conjunto de instrumentos formado pelo PEUC e seus sucedâneos por um número significativo de municípios, sendo que, dos 526 planos diretores pesquisados, 478 preveem sua aplicação. Esse percentual supera o de outros instrumentos igualmente importantes para o enfrentamento das desigualdades sociais nas cidades, como as ZEIS (81%) ou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (53%).

Entretanto, a previsão de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade não se tornou efetiva. A avaliação nacional qualitativa dos planos diretores produzidos, desenvolvida pela “Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos”, revelou que a maioria dos municípios com plano aprovado ainda não estava aplicando os instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade ou por não ter conseguido incorporá-los ao plano, ou porque não são autoaplicáveis, isto é, sua aplicação depende de legislação complementar ainda não elaborada ou aprovada.

<sup>40</sup> Pesquisa para avaliação dos planos diretores desenvolvidos pelos municípios brasileiros, através de metodologia específica que possibilitou a aferição qualitativa do conteúdo dos planos e sua correspondência com os preceitos do Estatuto da Cidade. O Projeto foi desenvolvido por meio de um convênio estabelecido entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e o Ministério das Cidades e adotou uma estratégia de trabalho descentralizada, por meio de parcerias com universidades, governos estaduais, movimentos sociais e entidades de classe (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Sobre a aplicação dos instrumentos, Oliveira e Biasotto (2011, p. 95) registram:

De acordo com os relatórios estaduais analisados, de maneira geral, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do EC – o que, certamente, não é um fato insignificante –, raramente essas orientações refletiram-se em zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada.

A despeito da importância do PEUC, um dos principais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, e da previsão desse instrumento em parte significativa dos novos planos diretores, pode-se afirmar, com base nos resultados da pesquisa “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação” (Denaldi et al., 2015a), que houve reduzido avanço na utilização desse conjunto de instrumentos no país. A pesquisa aponta que até janeiro de 2014, dos 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes (IBGE, 2012), apenas oito estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período e que, desse total, somente dois municípios avançaram na implementação do IPTU progressivo no tempo.

Após mais de uma década da aprovação do EC, o entusiasmo inicial cedeu lugar a um debate mais cauteloso e crítico sobre os limites do novo Plano Diretor Participativo (KLINK; DENALDI, 2012, p. 201). A discussão é ampla e desenvolve-se em diferentes dimensões, conforme será apresentado na sequência.

Sobre a condição local para aprovar e aplicar a legislação municipal, Maricato (2001, p. 113) lembra:

a lei [referindo-se ao Estatuto da Cidade] dá condições para a mudança histórica do direito de propriedade urbana e, portanto, para mudar o rumo do crescimento das cidades marcado pela desigualdade social, [mas que, no entanto,]

essa condição prevê a aprovação, pelas Câmaras Municipais, de um Plano Diretor que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local.

[...]

Aprovar um plano com essas características já significa um grande desafio. Implementá-lo depois torna a tarefa mais complexa. O PD pode, dependendo da correlação de forças local, ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade.

A lei dá instrumentos para o avanço na luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui.

É importante ressaltar que a implementação dos planos diretores e dos instrumentos de política urbana pelos municípios demanda, não apenas a aprovação de leis complementares de uso,



ocupação e parcelamento do solo, como também a aprovação de leis específicas para a regulamentação dos instrumentos. Esse processo pressupõe a necessidade de manutenção dos pactos socioterritoriais construídos durante a elaboração e aprovação desses planos diretores, a fim de se garantir o avanço das conquistas.

A construção e manutenção desses pactos socioterritoriais por meio de processos participativos é uma meta muito difícil de ser alcançada. Sobre esses aspectos, Klink e Denaldi (2012) registram:

Villaça (2012, p.50) refere-se à “ilusão da participação popular na elaboração dos Planos” que, segundo ele, explica-se em razão das profundas desigualdades existentes no Brasil, que fazem com que a participação popular democrática seja algo de difícil alcance, visto que a participação significa, essencialmente, um mínimo de igualdade. [...] o autor conclui que os debates públicos são utilizados pela “minoridade dominante” para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas, ou seja, são usados para dar aparência democrática a decisões tomadas sob um jogo desequilibrado de pressões.

[...]

Maricato (2010, p.22) fala em termos de uma febre participativa promovida por entidades governamentais, ONGs, movimentos sociais etc., que, no entanto, parece não ter logrado transformar de modo significativo a qualidade da democracia e o quadro de exclusão social.

Santos Júnior (2008, p. 148), na mesma direção, sinaliza que os limites observados no processo de elaboração dos novos planos diretores são “diversos e complexos”, e justifica:

A construção de um pacto socioterritorial, tal como formulado na concepção da reforma urbana, implica em identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas identidades e antagonismos.

Antes de tudo, é necessário levar em consideração as desigualdades sociais e de poder que intervêm sobre a manutenção e reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação dessa concepção um desafio ainda maior.

Os processos participativos propiciam a explicitação de conflitos e interesses e um maior conhecimento da cidade aos participantes. Além disso, tais processos permitem a incorporação de novos sujeitos ao processo político e ao controle, ainda que relativo, sobre a administração e as câmaras municipais (MARICATO, 2011, p. 96). Entretanto, na prática, as decisões não estão sendo tomadas nos espaços de participação institucionalizados ou as decisões tomadas nesses espaços não são praticadas.

Para Randolph (2007), a participação da população prevista no EC “serve mais para a validação e legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos”. De acordo com esse autor, essa participação é passível de ocorrer ao nível das decisões



táticas, referentes à consulta sobre a implementação de ações localizadas; no entanto, tal participação não se faz ao nível das decisões políticas e estratégicas – onde é tomada a decisão de implementação das ações.

Rolnik (2012) defende que, juntamente com as conquistas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, o projeto neoliberal e a integração do país aos circuitos globalizados do capital, a partir das últimas décadas do Século XX, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país. Na mesma direção, Santos Júnior (2008) também discute a existência de dois modelos de planejamento em disputa que “deixam em aberto os rumos das cidades brasileiras”. Ribeiro (2003, p. 23) define o próprio momento histórico em que o EC foi aprovado como um desafio a sua implementação, quando são afirmadas e ampliadas as características concentradoras de nossa urbanização. Randolph (2007) registra que a descentralização criou condições favoráveis para os governos locais democratizarem a gestão das cidades, mas observa que permanecem os obstáculos, relacionados ao processo de globalização e à ideologia neoliberal. Tais obstáculos levam os municípios a adotarem certo tipo de planejamento estratégico, para a inserção das localidades na economia globalizada o que, conseqüentemente, pode comprometer o caráter democrático do planejamento urbano (COSTA<sup>41</sup>, 2004, p. 7 apud RANDOLPH, 2007).

Por sua vez, Ferreira (2009, p. 27) lembra que para aplicar os instrumentos do EC são necessárias mudanças na esfera política que permitam que o Estado assuma o papel de indutor do crescimento segundo o interesse público. Para Denaldi et al. (2015a), os reduzidos avanços na direção do cumprimento da função social da propriedade por meio dos instrumentos do EC refletem a dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira, como também em enfrentar os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano.

Na mesma direção, Klink e Denaldi (2012, p. 221) ressaltam que o próprio EC, ancorado numa concepção da função social da propriedade a ser articulada pelo Estado, não abandonou o princípio norteador da produção capitalista do espaço urbano. Os autores também apontam que mesmo um Plano Diretor Participativo não se dissociará nem das relações de poder e dos conflitos em torno do ambiente construído, nem da dinâmica socioeconômica adversa do modelo de desenvolvimento brasileiro, que ofusca a capacidade transformadora dos processos participativos.

## (ii) A efetividade dos instrumentos

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade teriam a finalidade de fazer cumprir a função social da propriedade urbana e democratizar o acesso à terra e à moradia.

A Constituição Federal, ao contrário do que fez ao disciplinar a propriedade rural<sup>42</sup>, não definiu

---

41 COSTA, G. M. *Urban analysis and praxis in Brazil: theoretical approaches*. Paper presented at the ACSP 2004 – 45<sup>th</sup> Annual Conference, Portland, Oregon, USA, 21-24 October 2004.

42 O Art. 186 da Constituição de 1988 prevê que “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

parâmetros explícitos que caracterizem o cumprimento da função social da propriedade urbana. Ao invés disso, delegou aos municípios, por meio de seus planos diretores, o papel de estabelecer as condições que determinam a função social em cada caso (DENALDI, 2015a, p. 37).

Entretanto, não existe uma única interpretação do conceito de função social da propriedade urbana. Faria (2013, p. 06) defende que esse é um “conceito aberto” em termos de definição, apesar da restrição instrumental que lhe confere sentido: a subutilização ou não utilização<sup>43</sup>. Para o autor, essa condição permitiu que fossem associados diferentes discursos ao termo.

Nesse sentido, pode-se dizer que o movimento pela Reforma Urbana “preenche” o conteúdo da função social com a promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada na medida em que busca construir a associação entre a função social e as bandeiras de luta da Reforma Urbana: moradia, acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos etc. (FARIA, 2013, p. 07). Outros autores associam o conceito ao entendimento de que o interesse social e cultural coletivo deve prevalecer sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 42).

A análise dos planos diretores e de suas aplicações demonstra, porém, que o sentido de função social relacionado à promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada, apesar de predominante na ordem de justificativas para sua adoção, esteve longe de hegemônizar as orientações de finalidade (FARIA, 2013, p. 07). Sobre esse conceito, Oliveira e Biasotto (2011, p. 60) argumentam que a noção de função social da propriedade nos planos diretores é frequentemente esvaziada ou banalizada, seja por não ter se traduzido em definições específicas de parâmetros de ocupação ou uso do solo, seja por ser equiparada a qualquer uso ou ocupação, desde que esteja definido na lei de ordenamento territorial. Os autores complementam:

Como destaca o relatório do Pará, a função social da propriedade é um princípio de adoção generalizada, mas os planos não avançam no sentido de conferir precisão ao conceito, nem de instituir disposições que propiciem sua concretização. (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 95)

Nesse contexto, Faria (2013, p. 18) defende que “a função social da propriedade urbana não está necessariamente vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada” e que “a aplicação dos instrumentos não está vinculada ‘geneticamente’ à reversão de processos de especulação imobiliária próprios da lógica capitalista das cidades, mas, ao contrário, pode ser funcional a esses processos de valorização”.

Randolph (2007) sinaliza o seguinte:

o Estatuto da Cidade abre um amplo espaço para injunções políticas de ordem local e conjuntural voltadas para atender interesses específicos ao delegar ao poder local a responsabilidade de definir a função social da propriedade, essencial para a implementação de diversos instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade.

---

43 Segundo Faria (2013, p. 06), a incorporação da “função social da propriedade” no arcabouço jurídico a partir da Constituição de 1988 resultou do consenso em um campo relativamente ampliado de sujeitos e interesses.

Klink e Denaldi (2015) alertam que não é inerente que a função social da propriedade será cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Portanto, um segundo desafio colocado seria alcançar a finalidade idealizada, na direção do cumprimento da função social da propriedade vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, além de verificar a efetividade dos instrumentos. As experiências municipais revelam a complexidade que cercam tais questões.

Tomando-se como referência os casos de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) nas cidades de Curitiba, capital do Paraná, e de Santo André, município da Região Metropolitana de São Paulo, observa-se que a aplicação dos instrumentos pode ser direcionada para diferentes finalidades, que podem se afastar ou se aproximar dos propósitos da Reforma Urbana.

O Município de Curitiba notificou seis imóveis para PEUC no ano de 2011. Faria (2013) relata que a aplicação do instrumento inseriu-se no contexto de viabilização do Projeto “Centro Vivo”, que busca a revitalização urbana com o propósito de dinamização e valorização imobiliária, objetivo que se afasta da finalidade de “combater a especulação imobiliária”. Por sua vez, Santo André notificou 66 imóveis para PEUC, entre os anos de 2006 e 2008, com o correspondente em área a pouco mais de 2,3 milhões de metros quadrados. Segundo Denaldi et al. (2015a, p. 68), uma das finalidades de aplicação do instrumento em Santo André era favorecer a viabilização do Projeto Eixo Tamanduatehy<sup>44</sup>, área da cidade que abriga a maior parte do estoque de lotes e glebas vazias aptas à ocupação na área urbana, de forma a induzir a reconversão de uso e a disponibilização dos imóveis naquela região. Dentre o universo notificado, 26 imóveis, com o correspondente em área a 1,6 milhões de metros quadrados (70% do total) localizavam-se na região do Eixo Tamanduatehy. Desse total, pouco mais de 500 mil metros quadrados correspondiam a imóveis gravados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Faria (2013, p. 08) analisa que a experiência de Santo André esteve associada aos propósitos da Reforma Urbana, pois o foco das notificações eram lotes claramente identificados como vazios urbanos em área infraestruturada. Além disso, a sobreposição dos instrumentos PEUC e ZEIS poderia favorecer a disponibilização de áreas para Habitação de Interesse Social (HIS). Por outro lado, o caso de Curitiba apresenta uma característica singular: está explicitamente vinculado a uma estratégia de revitalização urbanística que apresenta entre seus propósitos a dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo. Nesse sentido, teve finalidade contrária: “desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas” (FARIA, 2013, p. 12).

Em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), vários municípios delimitaram essas Zonas de vazios, mas essas não têm cumprido sua finalidade de destinação para a população

---

44 O “Eixo Tamanduatehy” é uma área de conformação linear, com mais de 10 quilômetros de extensão, que abrange quadras lindeiras ao Rio Tamanduateí, à linha férrea (antiga Ferrovia Santos-Jundiaí) e à Avenida dos Estados, que liga o município ao centro da capital do estado. Constitui-se, desse modo, em um importante eixo viário metropolitano. Essa região era um dos principais polos industriais brasileiros até meados da década de 70, quando foi impactada pelo processo de reestruturação produtiva, o enxugamento das plantas industriais e a transferência de parte delas para outras regiões do estado e do país.

de menor renda. Estudo realizado por Lobo Júnior (2014) demonstra que parte das áreas vazias delimitadas como ZEIS no Município de Diadema foi destinada a empreendimentos do tipo “Habitação de Mercado Popular” (HMP), ou abrigaram empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) destinados às Faixas 2 e 3<sup>45</sup>, que atendem a famílias com renda superior a três salários mínimos. Gatti (2015) trata da aplicação das ZEIS 3<sup>46</sup> no perímetro do Projeto Nova Luz, no Município de São Paulo, e conclui que essas não conseguem garantir a permanência da população de menor renda no centro da Cidade de São Paulo.

Por outro lado, no caso do Município de Santo André, foram delimitadas como ZEIS de vazios aproximadamente 1,9 milhões de metros quadrados e, a maioria, localizada nos anéis central e intermediário da cidade. Tratava-se, portanto, de áreas infraestruturadas, servidas por equipamentos e serviços urbanos. Nesse sentido, o estudo realizado por Denaldi e Affonso (2012) concluiu que, no período de 2008 a 2011, cerca de 40% das ZEIS de vazios em Santo André foram viabilizadas, ou seja, abrigaram empreendimentos voltados à população com renda familiar de até três salários mínimos<sup>47</sup>. Entretanto, as áreas de ZEIS localizadas na região do Eixo Tamanduatehy<sup>48</sup> mostraram-se menos efetivas para a viabilização de HIS<sup>49</sup>.

Com base nas experiências descritas, percebe-se que a aplicação dos instrumentos que promoveriam a função social da propriedade nem sempre está associada ao conceito de democratização do acesso à terra e moradia. Além disso, observa-se que a aplicação dos instrumentos como o PEUC pode contribuir para processos de valorização imobiliária, o que contraria as finalidades amplamente disseminadas para a utilização do PEUC e seus sucedâneos.

Conclui-se, desse modo, que não basta apenas regulamentar e aplicar os instrumentos, uma vez que esses podem ser aplicados objetivando diferentes finalidades e os resultados alcançados podem não ser aqueles esperados e associados aos ideais da Reforma Urbana. É importante, portanto, olhar para a atuação do Estado.

Klink e Denaldi (2015, p.03, tradução nossa) analisam os resultados frente às expectativas iniciais de implementação do Estatuto da Cidade, partindo do pressuposto de que “Brazilian urban-so-

---

45 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) objetiva subsidiar a aquisição da casa própria por famílias com renda de até R\$ 1.600,00 e facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda de até R\$ 5 mil. O programa agrupa as famílias beneficiárias por meio de suas faixas de renda, a saber: Faixa 1 – renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00; Faixa 2 – renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00 e Faixa 3 – renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5.000,00 (PORTAL BRASIL, 2016).

46 De acordo com o Plano Diretor do Município de São Paulo, as ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

47 O conceito de ZEIS de vazios nesse caso está atrelado ao conceito de HIS. A Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006, que regulamenta a aplicação do instrumento no município, conceituou HIS como aquela destinada a famílias com faixa de renda de até três salários mínimos de renda familiar, com renda *per capita* de até 0,75 salários mínimos, ou, ainda, aquela que precisasse ser removida de assentamentos precários por situação de risco ou necessidade de desadensamento. Definiu também que a demanda dos empreendimentos HIS deveria ser indicada ou aprovada pela Prefeitura (DENALDI; AFFONSO, 2012).

48 Tratam-se de áreas com localização privilegiada.

49 Uma hipótese levantada pelos autores é de que o modelo de produção de HIS no qual o mercado imobiliário é o agente promotor, como no caso do PMCMV, inibe a escolha de áreas mais bem localizadas na cidade para produção de HIS, em função do preço da terra.

cial reform represents a diluted version of a more radical rights-based project that re-emerged during the re-democratization of the mid-1980s”<sup>50</sup>.

Segundo os autores, houve um deslocamento da ênfase na *práxis* autônoma, conduzida pelos movimentos sociais, orientada pelo direito à terra, à moradia e à cidade, como uma produção e apropriação coletiva, para uma “prática” de Reforma Urbana mais institucionalizada, incorporada pelo Estado mediador de planos diretores e dos instrumentos de intervenção no mercado fundiário direcionados à função social da propriedade. Essa perspectiva motivou e mobilizou a comunidade de planejadores progressistas e dos movimentos sociais, reunidos no FNRU, em torno da agenda reformista (KLINK; DENALDI, 2015).

Klink e Denaldi (2015) apontam que os dois pilares da reforma institucionalizada foram o planejamento colaborativo-participativo e a função social da propriedade, ou seja, a transformação do Estado tecnoburocrático e a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado fundiário e imobiliário. Esses autores concluem que, considerando a trajetória contraditória da atuação e organização territorial do Estado brasileiro no espaço urbano, a Reforma Urbana efetivamente implementada mostrou-se muito aquém das expectativas.

\* \* \*

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, consolidou um conjunto de instrumentos que pode ser utilizado pelos governos locais para favorecer o cumprimento da função social da propriedade urbana, dentre outras finalidades.

Apesar do aumento expressivo de novos planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade, fundamentados na nova legislação federal, a previsão de aplicação dos instrumentos voltados a essa finalidade não se tornou efetiva. Vários fatores estão relacionados à “não aplicação” desses instrumentos, dentre os quais destacam-se: (i) a condição local para aprovar e aplicar a legislação municipal, que pressupõe a construção e manutenção de pactos socioterritoriais, o que, na maioria dos casos, não se constitui tarefa fácil; e (ii) a dificuldade do Estado em limitar os ganhos especulativos fundiários na sociedade patrimonialista brasileira.

Além disso, as poucas experiências colocadas em prática revelam que a aplicação dos instrumentos com potencial para induzir o cumprimento da função social da propriedade – nem sempre está associada às finalidades defendidas pela Reforma Urbana, podendo atender a interesses específicos, dependendo da conjuntura local. Desse modo, outro desafio que se coloca para a efetividade desses instrumentos é alcançar a finalidade idealizada pela Reforma Urbana.

Em outras palavras, não basta regulamentar e aplicar os instrumentos, é importante observar a atuação do Estado: importa em qual contexto e de que forma os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, nos moldes do ideário da Reforma Urbana, estão sendo aplicados.

---

50 “A reforma urbana brasileira representa uma versão diluída de um projeto mais radical, baseado em direitos, que ressurgiu durante o processo de redemocratização do país, a partir de meados da década de 1980” (tradução nossa).



## II.

# **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e Desapropriação-sanção: fundamentos e marcos regulatórios**

---

O presente Capítulo trata da conceituação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e de seus instrumentos sucedâneos: IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Perpassa os fundamentos e marcos legais federais que sustentam e normatizam a aplicação desse conjunto de instrumentos, de forma sucessiva. Ainda, registra a formatação assumida pelo PEUC e IPTU progressivo no tempo no Município de Maringá, estudo de caso desta pesquisa.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública foram previstos na Constituição Federal (CF) de 1988 com o objetivo de inibir a retenção especulativa de imóveis urbanos.

O PEUC impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados, em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada (ou seja, aumentada), podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção, isto é, a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC tem potencial para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, pois sua aplicação pode promover o ordenamento territorial, por meio da indução à ocupação de zonas e setores da cidade dotados de infraestrutura. Além disso, pode favorecer a disponibilização de áreas para a provisão habitacional de interesse social, especialmente se combinado com outros instrumentos urbanísticos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Nessa condição, pode contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia, finalidades da Reforma Urbana.

## 2.1 Fundamentos e marcos legais

A obrigação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) estabelecida pelo poder público aos proprietários de imóveis urbanos tem como fundamento o princípio da função social da propriedade, um dos pilares da ordem jurídico-urbanística brasileira estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (DENALDI et al., 2015a). Segundo os autores, a partir do novo marco constitucional, o exercício do direito de propriedade deve conciliar os interesses privados com o bem-estar da coletividade e a proteção do meio ambiente.

Fernandes (2010, p. 59) registra que com o novo princípio constitucional:

A propriedade urbana é explicitamente reconhecida como direito fundamental desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais. Pode-se dizer que, como resultado, mais do que tratar do direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 trata do direito à propriedade.

No tocante a esse mesmo princípio, Denaldi et al. (2015b, p. 14) pontuam o seguinte:

A função social não estabelece somente limites ao exercício do direito de propriedade, mas cria, também, a obrigação de agir, forçando o proprietário a dar uma destinação adequada ao seu imóvel. Isso significa que a propriedade imobiliária urbana que descumprir a função social poderá ser alvo de intervenção do poder público para que seja atendido o interesse coletivo, conforme previsto na legislação.

A Constituição Federal atribuiu competência para o Poder Público Municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado seu adequado aproveitamento e



estabeleceu as penalidades cabíveis, em caso de descumprimento da exigência legal: a aplicação do PEUC e de seus instrumentos sucedâneos, conforme se verifica nos trechos a seguir, transcritos da Constituição de 1988:

Art. 182º [...]

[...]

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

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Em uma análise acerca da aplicação do PEUC e de seus instrumentos sucedâneos, Denaldi et al. (2015a, p. 39) sinalizam:

A escolha constitucional foi, em primeiro lugar, impor aos proprietários o encargo de dar o devido aproveitamento a seus imóveis. Apenas em situação extrema, quando desrespeitados todos os prazos da notificação para execução do PEUC e após a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, é que poderá o município expropriar o imóvel e tomar para si a responsabilidade pela efetivação da função social da propriedade<sup>51</sup>.

Por sua vez, Fernandes (2010, p. 58) defende que na Constituição Federal de 1988 “a necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida”, e que os novos instrumentos jurídicos PEUC e sucedâneos foram criados com esse propósito.

Um aspecto relevante relacionado à aplicação desse conjunto de instrumentos centra-se no fato da possível interpretação de que a adoção do PEUC seria facultativa, cabendo a cada município exercer uma opção para fazê-lo ou não. Denaldi et al. (2015a, p. 39) entendem que “ao utilizar a expressão ‘facultado’, a Constituição não quis submeter a aplicação dos instrumentos ao mero arbítrio do gestor municipal” e que “ao atribuir um poder à Administração Pública, designou-lhe uma função”. Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 97-98) também defendem que “o exercício da autonomia municipal se expressa através de um poder-dever, significando que, dado um poder, ele obrigatoriamente deve ser exercido, quando necessário, em especial se relacionado à concretização dos direitos fundamentais”. Os autores complementam:

---

51 A aplicação sucessiva, nessa ordem, do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade não estava prevista na Emenda Popular da Reforma Urbana, proposta em 1987 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana durante o processo constituinte. Em sua redação original, conforme registrado no Capítulo 1, a proposta trazia a aplicação dos instrumentos de forma independente, sem estabelecer uma ordem entre eles.

Se presentes as condições objetivas, vale dizer, os efeitos perniciosos da retenção especulativa, tal “faculdade”, portanto, implica apenas em definir elementos específicos de cada município – dimensões dos terrenos obrigados à edificação ou parcelamento, localização, procedimentos etc. – buscando modular o uso do instrumento a fim de que atinja seu propósito e não negá-lo. (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012, p. 98)

Desse modo, uma vez que a função social da propriedade está lastreada no interesse público, o município não pode ignorar as situações de descumprimento, sendo obrigado a intervir para induzir o aproveitamento adequado do imóvel (DENALDI et al., 2015a, p. 39). Em outras palavras, é obrigação dos municípios aplicar o PEUC e sucedâneos na direção do cumprimento da função social da propriedade urbana, quando a condição de subutilização dos imóveis for identificada.

O conjunto de instrumentos formado pelo PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção, apesar de instituído pela Constituição Federal, em seu parágrafo 4º do Art. 182, passou a vigorar somente a partir da edição da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o “Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2001).

A função social da propriedade urbana também é o fundamento orientador do Estatuto da Cidade, que estabelece em seu parágrafo único do Art. 1º: “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. O EC também traz como uma das diretrizes gerais da política urbana “a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa do solo urbano”, conforme alínea e, do inciso VI, do Art. 2º. Acerca disso, Denaldi et al. (2015a, p. 39) pontuam:

Essa diretriz aponta para um caminho segundo o qual a gestão municipal deve desenvolver mecanismos de atuação que sejam capazes de inibir ou até mesmo de sancionar os proprietários que não utilizam seus imóveis, trazendo prejuízos para o bem-estar dos habitantes da cidade.

O Estatuto da Cidade, na condição de marco regulatório do Capítulo da Política Urbana, traz as determinações básicas que deverão ser seguidas pelos municípios para a regulamentação e aplicação do PEUC e de seus instrumentos sucedâneos. Para Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 97), “as definições do EC são sucintas, como convém a uma norma geral, uniformizando aquilo que é comum às administrações locais, mas deixando para a legislação municipal a tarefa de definir concretamente as situações de cabimento”.

Na mesma direção, Denaldi et al. (2015a, p. 39) complementam:

[...] por ser norma geral, o Estatuto [da Cidade] não estabelece todos os detalhes de cada procedimento, deixando margem para que as legislações locais disciplinem-nos de acordo com a especificidade de cada território e da própria administração pública municipal. Seus dispositivos, contudo, estabelecem parâmetros mínimos importantes que devem ser observados pelos municípios.

Em relação ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Estatuto da Cidade institui, em seus Art. 5º e 6º, condições e parâmetros mínimos para sua regulamentação e aplicação, apresentados na sequência.

Por meio do Art. 5º, o EC estabelece que cabe a uma lei municipal específica determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizado em área delimitada no plano diretor. Dessa forma, a aplicação do PEUC e de seus instrumentos sucedâneos depende de previsão em legislação municipal.

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

O EC traz o conceito de subutilização, mas delega para legislação municipal a definição dos conceitos para a caracterização dos imóveis não edificados e não utilizados. O Estatuto, em seu parágrafo 1º, do Art. 5º, e incisos subsequentes, define: “Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”.

Sobre os parâmetros para enquadramento dos imóveis, Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 97) apontam que “a definição de não edificado é meramente gramatical (terreno sem qualquer construção) e que ‘a não utilização’ deve ficar a inteiro critério da legislação municipal, dentro de certa margem de razoabilidade”. Os autores acrescentam que a condição de subutilização dos imóveis deve ser estabelecida a partir de critérios locais, “os quais, inclusive, podem variar para cada região do perímetro urbano de cada município” (BRUNO FILHO; DENALDI, 2012, p. 97).

Os procedimentos para a notificação dos proprietários de imóveis ociosos foram detalhados no Estatuto da Cidade. Ainda, de forma complementar, o EC instituiu que as obrigações impostas pelo PEUC sejam averbadas nas matrículas dos imóveis notificados.

Art. 5º [...]

[...]

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I. (BRASIL, 2001)

Com relação à exigência de averbação das notificações, Denaldi et al. (2015a, p. 42) defendem que esse procedimento cumpre um duplo papel: informar eventuais adquirentes do imóvel no-

tificado sobre a existência do encargo e inibir possíveis fraudes, “protegendo o interesse público a fim de assegurar a aplicação do instrumento nos mesmos prazos e condições previstos na notificação”. Entretanto, os autores alertam que “a averbação não é condição para que a notificação produza seus efeitos em relação ao proprietário do imóvel, o que ocorre de imediato”.

Quanto aos prazos para cumprimento das obrigações, o Estatuto da Cidade estabelece limites mínimos que devem ser seguidos pela regulamentação municipal, para os casos de imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados. Contudo, o EC não prevê prazo mínimo para a ocupação de imóveis não utilizados e para a conclusão das obras, a partir de seu início. A definição desses parâmetros, portanto, fica a critério dos municípios.

Art. 5º [...]

[...]

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. (BRASIL, 2001)

Ao determinar que os prazos não podem ser inferiores aos limites ali previstos, o EC não inibe que os municípios possam adotar outros. O que se estabeleceu foi um parâmetro geral que pode ser seguido ou não por cada ente local.

Por outro lado, o Estatuto institui regra para a conclusão de empreendimentos de grande porte:

Art. 5º [...]

[...]

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. (BRASIL, 2001)

O Estatuto da Cidade determina também que, nos casos de transmissão dos imóveis, em data posterior à notificação, se transferem as obrigações, sem interrupção de prazo:

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

Para os casos em que as obrigações impostas pelo PEUC não são cumpridas pelos proprietários notificados, nos prazos estabelecidos por lei, os municípios deverão aplicar o IPTU progressivo no tempo. O Estatuto da Cidade, por meio de seu Art. 7º, estabelece prazo máximo para a majoração das alíquotas, limites para o cálculo da progressividade, além de outros dispositivos relacionados à aplicação do instrumento, conforme se verifica em seu texto:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do Art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do Art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (BRASIL, 2001)

Denaldi et al. (2015a, p. 64) registram que, nessa condição, “o tributo assume nítida função extrafiscal, de forma que a arrecadação deixa de ser seu principal objetivo” e que “o que se pretende com a progressividade no tempo é induzir um comportamento socialmente desejado: o adequado aproveitamento do imóvel”. A esse respeito, Ataliba<sup>52</sup> (1990, p. 235 apud Denaldi et al., 2015a, p. 44), pontua que essa função tributária, também conhecida como extrafiscalidade, consiste:

no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados [...].

Entretanto, a aplicação do instrumento sucedâneo ao PEUC depende de previsão das alíquotas de progressividade em legislação municipal. Essa lei pode ser o próprio Plano Diretor do Município ou a lei específica que trata da aplicação do IPTU progressivo no tempo. Em relação às alíquotas progressivas, o Estatuto da Cidade limita a legislação municipal, determinando que o aumento não poderá ser superior ao dobro de um ano para o outro. Como teto, define-se o percentual máximo de 15%.

Art. 7º [...]

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do Art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. (BRASIL, 2001)

Para Denaldi et al. (2015a, p. 44), “caso o proprietário, durante o período de majoração da alíquota do IPTU, venha a cumprir com a obrigação do parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, dando-lhe a devida função social, a alíquota do IPTU deverá regressar aos padrões ordinários”. Por outro lado, se isso não ocorre, ao final do quinto ano, o município fica autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção ao proprietário. Conforme versa o parágrafo 2º do Art. 7º do EC: “Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no Art. 8º”.

Os imóveis sobre os quais já incide o IPTU progressivo no tempo não podem ser contemplados por isenções ou anistias instituídas pelo município. Segundo o parágrafo 3º do Art. 7º do EC: “É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo”.

Nos casos em que a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo não surtirem os efeitos desejados, ou seja, não resultarem no adequado aproveitamento do imóvel, o Município pode-

---

52 ATALIBA, G. IPTU: progressividade. *Revista de Direito Público*, v. 23, n. 93. São Paulo, p.233-238, jan./mar. 1990.

rá proceder à desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. O EC, por meio do Art. 8º, estabelece as condições para a aplicação desse instrumento, também denominado de desapropriação-sanção.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – 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 mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do Art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos. (BRASIL, 2001)

Cabe ressaltar que, por sua condição de sanção ao proprietário do imóvel ocioso, as garantias “de justa e prévia indenização em dinheiro” estabelecidas para os demais casos de desapropriação previstos na Constituição Federal, quais sejam, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não se aplicam nos casos de desapropriação por descumprimento da função social da propriedade (desapropriação-sanção).

A Lei Federal prevê também que, uma vez realizada a desapropriação-sanção, o município deverá promover o adequado aproveitamento do imóvel em até cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, dando-lhe a devida destinação conforme sua função social, o que pode acontecer por meio dos próprios esforços da gestão municipal, de alienação ou de concessão do imóvel a terceiros. Destaca-se, entretanto, que as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ficam mantidas para o município ou para o adquirente do imóvel.

Art. 8º [...]

[...]

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei. (BRASIL, 2001)

Entretanto, ainda que houvesse situações em que os instrumentos da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo tivessem sido esgotados, a desapropriação-sanção estaria inviabilizada, tendo em vista que diferentes normas jurídicas<sup>53</sup> impossibilitam a emissão de títulos da dívida pública pelos municípios. A resolução vigente – Resolução do Senado Federal nº 29, de 25 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009) –, por meio do seu Art. 11, estabelece:

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. (BRASIL, 2009)

Além dos Art. 5º ao 8º, que tratam do PEUC e de seus sucedâneos, o Estatuto da Cidade, por meio do inciso I do Art. 42, define condição suplementar relacionada à aplicação desses instrumentos:

Art. 42 O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do Art. 5º desta Lei. (BRASIL, 2001)

O referido artigo estabelece como conteúdo mínimo do plano diretor a delimitação das áreas urbanas onde os instrumentos poderão ser aplicados. O PEUC, na condição de instrumento jurídico-urbanístico, tem potencial para induzir o ordenamento territorial nos municípios. Dessa condição, depreende-se que a aplicação do PEUC deve dialogar com os objetivos estratégicos para o desenvolvimento urbano e com as diretrizes de ordenamento do território definidos pelo plano diretor, que visam assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Em relação a esse aspecto do PEUC, Denaldi et al. (2015a, p. 50) defendem:

Cabe aos municípios determinar a estratégia para ocupação de seu território, estipulando mecanismos de indução do adensamento de determinadas zonas e indicando vetores adequados à expansão urbana. Essa é a lógica que deverá definir as áreas para aplicação do PEUC, lembrando que o EC prevê que tal delimitação considere a existência de infraestrutura e de demanda para utilização.

Em complementação às disposições da CF e do EC, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), por meio da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005 (BRASIL, 2005), estabeleceu orientação visando a uma ampliação do conteúdo mínimo do plano diretor em relação ao PEUC e sucedâneos:

---

53 Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993; Resoluções do Senado Federal nº 69, de 14 de dezembro de 1995; nº 78, de 1º de julho de 1998; nº 43, de 21 de dezembro de 2001; e nº 29, de 25 de setembro de 2009; Legislação Federal que versa sobre responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 e Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 (DENALDI et al., 2015a).

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do Art. 2º, o plano diretor deverá:

I – determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;

[...]

III – delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;

IV – definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo Art. 5º, parágrafo 4º, do Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2005)

A Resolução nº 34/2005 sugere que os planos diretores determinem os critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados e definam os prazos para que os proprietários atendam às obrigações. Contudo, trata-se de uma recomendação, e cabe aos municípios decidirem se incorporam tal conteúdo em seus planos ou nas leis específicas.

Em resumo, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade tratam da aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção a partir de uma dupla previsão na legislação municipal. Ou seja, a delimitação das áreas de incidência dos instrumentos deve constar do plano diretor. Já as definições complementares e detalhamento da aplicação desses instrumentos – previsão dos casos de incidência, procedimentos, prazos para cumprimento das obrigações e alíquotas de progressividade – devem ser regulamentados por meio de lei específica.

Em relação à lei específica, Denaldi et al. (2015a) registram:

Além do plano diretor, tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade tratam da necessidade de uma lei municipal específica com atribuição de efetivamente determinar a obrigação, na medida em que disciplinaria em detalhes as condições e os procedimentos para sua implementação.

Entretanto, de acordo com os autores, há casos em que o próprio plano diretor antecipa os procedimentos relacionados ao PEUC, tornando desnecessária a aprovação de lei específica que trate dos detalhes da aplicação.

A análise de normas jurídicas relacionadas à aplicação do PEUC evidencia que as experiências colocadas em prática nos Municípios de Santo André (SP) e Maringá (PR) não contaram com a formulação e aprovação de legislação específica. No caso de Maringá, a implementação do PEUC teve como embasamento legal apenas as disposições relativas ao instrumento contidas no Plano Diretor. Já em Santo André, além das disposições do Plano, a aplicação do PEUC contou com regulamentação complementar estabelecida por meio de decreto municipal.

Bruno Filho e Denaldi (2012, p. 97) registram que a referência à “lei específica” deve ser lida como “lei” em seu sentido substancial e não, material. Além disso, a Fundação Prefeito Faria Lima<sup>54</sup> (2006 apud BRUNO FILHO; DENALDI, 2012, p. 97) acrescenta:

---

54 FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – PFL – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – CEPAM. *Parecer Cepam nº 25.523*. São Paulo, 2006.



Em outras palavras, é preciso que se respeite o princípio da legalidade no estabelecimento da obrigação, fazendo com que os elementos principais que permitam definir sentido e alcance da norma estejam submetidos ao processo legislativo, neste caso, da Câmara dos Vereadores. Nada obsta, portanto, que tais definições estejam mantidas no próprio plano diretor, o que tornaria, a partir de sua promulgação, autoaplicável, no contexto local, a exigibilidade de que se dê ao solo urbano um uso.

Assim como no caso de Santo André, outras experiências de aplicação do PEUC valeram-se de decretos municipais<sup>55</sup> para regulamentar as previsões legais. Os decretos desempenham uma função importante na aplicação do PEUC, pois visam a “uniformizar os procedimentos da Administração Pública e estabelecer competências entre os diversos órgãos” (DENALDI et al., 2015a, p. 48).

Os decretos regulamentadores tratam de especificidades que não precisam constar do plano diretor e/ou lei específica<sup>56</sup> e podem dispor sobre: (i) competências dos diversos órgãos municipais envolvidos no processo de aplicação do PEUC; (ii) papel do conselho municipal da área de política urbana no acompanhamento, controle e deliberação de assuntos estratégicos relacionados ao instrumento; (iii) detalhamento dos casos de não incidência do PEUC; (iv) priorização de áreas e o escalonamento da aplicação do PEUC, considerando as estratégias traçadas pelo município; (v) parâmetros para aferição da condição de “não utilização”; (vi) procedimentos de notificação e tramitação do processo administrativo relativo a cada imóvel, incluindo os prazos e possibilidades de impugnação administrativa. Acerca disso, Denaldi et al. (2015a, p. 48) ponderam: “caso não se faça constar esse conteúdo, a Administração Pública atuará sem a devida uniformidade e segurança, podendo haver arbítrios e excessos prejudiciais à efetivação do instrumento”.

Considerando que a aplicação do PEUC e sucedâneos depende de previsão em legislação municipal, será apresentada e discutida, na sequência, a regulamentação desse conjunto de instrumentos em Maringá, foco específico desta pesquisa.

## 2.2 Maringá: regulamentação do PEUC e sucedâneos

### 2.2.1 PEUC no Plano Diretor

A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) no Município de Maringá tem como embasamento legal apenas as disposições relativas ao instrumento contidas no Plano Diretor – Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006 (MARINGÁ, 2006) e em sua revisão posterior – Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010 (MARINGÁ, 2010b), por

---

55 Ato administrativo produzido pelo Chefe do Poder Executivo, que não depende de aprovação pelo Poder Legislativo.

56 No entanto, devem se subordinar à lei: não podem prever um conteúdo contrário ao que elas determinaram nem criar obrigações completamente novas para os proprietários, salvo aquelas referentes a processos e procedimentos (DENALDI et al., 2015a, p. 48).

meio dos Art. 110 a 115. Não houve regulamentação suplementar estabelecida por lei específica ou decreto administrativo do Poder Executivo, conforme já mencionado.

Segundo as disposições do Plano Diretor de Maringá, a utilização do PEUC tem por objetivo, além do combate à retenção especulativa do imóvel urbano, outras finalidades vinculadas à ocupação do território e ao ordenamento do crescimento da cidade:

- (i) otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana de Maringá na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis;
- (ii) aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana de Maringá; e
- (iii) combater o processo de periferização.

O Plano Diretor, tanto em sua primeira versão (2006) como na versão vigente (2010), traz o conteúdo mínimo exigido pela legislação federal para a aplicação do PEUC<sup>57</sup>: delimitação das áreas de incidência do instrumento (Quadro 2.1).

**Quadro 2.1: Áreas de incidência do PEUC no Município de Maringá**

PLANO DIRETOR LEI COMPLEMENTAR N.º 632/2006	REVISÃO DO PLANO DIRETOR LEI COMPLEMENTAR N.º 799/2010
Macrozona Urbana de Consolidação - MUC	Macrozona Urbana de Consolidação - MUC
Macrozona Urbana de Qualificação - MUQ	Macrozona Urbana de Qualificação - MUQ
-	Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI)
Macrozona Urbana Industrial (MUI) - Área Industrial 1	Macrozona Urbana Industrial (MUI) - Área Industrial 1
Setores Especiais (quando for o caso)	Setores Especiais (quando for o caso)

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2006; 2010b)

Na primeira redação do Plano Diretor, o PEUC deveria ser aplicado na Macrozona Urbana de Consolidação; na Macrozona Urbana de Qualificação; na Macrozona Urbana Industrial, restrita à Área Industrial 1; e nos Setores Especiais, todos dotados de certas condições de infraestrutura que permitem a indução da ocupação do solo urbano. Após a alteração promovida pela Lei Complementar nº 799/2010, o Plano Diretor estendeu a incidência do instrumento também para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI).

A nova Macrozona, acrescida pela Lei Complementar, corresponde à antiga Macrozona Urbana de Contenção, a área mais periférica do perímetro urbano, em transição com as áreas rurais. Antes da alteração de 2010, a ocupação nessa região da cidade era desestimulada pelo Plano Diretor: os lotes deveriam ter dimensão mínima de 2mil metros quadrados e o coeficiente de aproveitamento máximo era igual a 1,0. Havia, assim, uma clara intenção em não adensar a área, que funcionava como contenção à expansão urbana. No entanto, com a alteração promovida

<sup>57</sup> Estabelecido por meio dos Arts. 5º e 42º do Estatuto da Cidade, conforme mencionado na Seção anterior.

pela referida Lei Complementar, a Macrozona passou a ser considerada de “ocupação imediata”, e, por conseguinte, foi incluída na área de incidência do PEUC<sup>58</sup>.

Em relação ao conteúdo mínimo mencionado, o Estatuto da Cidade estabelece, por meio do Art. 42, que a definição das áreas de aplicação do PEUC deve considerar a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Sob essa condição, a incidência do instrumento na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata não está em consonância com o EC e com os objetivos de utilização do PEUC e sucedâneos definidos no Plano Diretor do Município. Trata-se de área periférica, que não dispõe de infraestrutura consolidada em toda sua extensão, especialmente na porção sudoeste do perímetro urbano, onde a MUOI localiza-se entre a Macrozona Industrial e a área rural de Maringá.

#### Quadro 2.2: Caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC no Município de Maringá

NÃO EDIFICADOS	SUBUTILIZADOS	NÃO UTILIZADOS
imóvel com área $\geq 2.000\text{m}^2$ e CA = 0	imóvel com área $\geq 2.000\text{m}^2$ e CA < mínimo estabelecido para a macrozona onde se situa	edificação desocupada há mais de 2 anos
conjunto de imóveis, contíguos ou não, de um único proprietário, com somatório de área $> 3.000\text{m}^2$ e CA = 0	conjunto de imóveis, contíguos ou não, de um único proprietário, com somatório de área $> 3.000\text{m}^2$ e CA de cada imóvel < mínimo estabelecido para a macrozona onde se situa	

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2006; 2010b)

As duas versões do Plano Diretor também contam com a definição dos critérios para a caracterização dos imóveis sujeitos ao PEUC (Quadro 2.2) e dos prazos para o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo instrumento (Quadro 2.3) e, portanto, ambas atendem às orientações e recomendações emitidas pelo Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 34/2005 (BRASIL, 2005). Essas definições foram mantidas no Plano Diretor revisado, conforme haviam sido estabelecidas na versão aprovada em 2006.

Para o enquadramento dos imóveis como não edificadas ou subutilizadas, o Plano Diretor adotou, além da conjugação de dois parâmetros básicos – área e coeficiente de aproveitamento –, como fizeram outros municípios, também a titularidade de imóveis ociosos, contíguos ou não. Dessa forma, há possibilidade de imóveis com área inferior ao tamanho mínimo virem a sofrer notificação, desde que pertençam ao mesmo proprietário e perfaçam uma área superior a 3mil metros quadrados em seu conjunto. Isso faz com que o foco do instrumento deixe de ser o imóvel e passe a ser o proprietário de diversos imóveis, assumindo um forte viés de combate aos especuladores imobiliários. A medida não significa, contudo, que o PEUC cumprirá necessariamente um papel estratégico como instrumento de planejamento urbano, uma vez que nessa condição a titularidade dos imóveis prevalecerá sobre sua localização.

58 Esse assunto será retomado no Capítulo 3, Seção 3.5.

### Quadro 2.3: Prazos para cumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC no Município de Maringá

OBRIGAÇÃO	PRAZO
apresentação de projeto de parcelamento ou edificação	até 1 ano após o recebimento da notificação
início das obras de parcelamento ou edificação	até 2 anos após a primeira aprovação de projeto
conclusão das obras de parcelamento ou edificação	até 2 anos após a primeira aprovação de projeto
ocupação dos imóveis não utilizados	até 1 ano após o recebimento da notificação

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2006; 2010b)

Em relação ao cumprimento das obrigações, o Plano Diretor estabelece prazo de um ano para os proprietários dos imóveis apresentarem projeto de parcelamento ou edificação, após o recebimento da notificação, e de dois anos para início e conclusão das obras, contados a partir da aprovação do projeto. Essa determinação institui prazo exíguo para a execução dos empreendimentos e contraria as disposições do Estatuto da Cidade, pois a lei federal previu apenas o prazo mínimo de dois anos para o início das obras, no entanto, não definiu o prazo máximo para conclusão. Quanto aos imóveis enquadrados como não utilizados, o Plano Diretor estabelece que “as edificações deverão estar ocupadas no prazo máximo de um ano, contado do recebimento da notificação” (MARINGÁ, 2006; 2010b).

O Plano Diretor traz as situações de exclusão da obrigação de PEUC, que compreendem imóveis: (i) utilizados para a instalação de atividades econômicas que não necessitam de edificações<sup>59</sup>; (ii) que exercem função ambiental essencial; (iii) considerados de interesse socioambiental; (iv) ocupados por clubes sociais ou de lazer ou de associações de classe; (v) utilizados como estacionamento<sup>60</sup>; (vi) integrantes de massa falida; e (vii) com produção agrícola familiar sem o uso de agroquímicos, cujo proprietário resida no local e não possua outra propriedade na área urbana do município<sup>61</sup>. A exclusão da obrigação decorre de comprovação técnica por órgão municipal competente e aprovação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT).

Além dessas definições, o Plano Diretor institui: (i) procedimentos para notificação dos proprietários; (ii) possibilidade de estabelecimento de Consórcio Imobiliário entre o poder público e o proprietário do imóvel notificado<sup>62</sup>; (iii) previsão de conclusão das obras em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo; e (iv) condições para aprovação de projetos<sup>63</sup>.

59 Estações aduaneiras, terminais de logística, transportadoras, garagem de veículos de transporte de passageiros (Art. 114, parágrafo 2º, inciso I).

60 Localizados na Macrozona Urbana de Consolidação, com área inferior a 750 metros quadrados e distância mínima de 100 metros entre os imóveis destinados a esse uso, medida a partir de suas divisas (Art. 114, parágrafo 2º, inciso V).

61 Essa determinação da Lei decorre da existência de lotes internos ao perímetro urbano que são utilizados para a produção agrícola, muitas vezes de subsistência, fato que demandou a inclusão dessa situação nos casos de exclusão da obrigação do PEUC.

62 Conforme disposições do Art. 46 do Estatuto da Cidade.

63 O Plano Diretor define, em seu Art. 115, parágrafo 3º, que “somente será admitida uma única reapresentação de projeto para o mesmo lote” e em seu Art. 115, parágrafo 8º, que “somente será aprovado projeto de parcelamento de imóvel se este estiver condicionado à aprovação de projeto de construção pelo órgão competente do Poder Público Municipal” (MARINGÁ, 2006; 2010b).

Em resumo, o Município estabeleceu conteúdo mínimo para aplicação do PEUC no Plano Diretor. No entanto, a definição do limite máximo de dois anos para início e conclusão das obras contraria os prazos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Art. 5º, parágrafo 4º, inciso II) e a incidência do PEUC em áreas não dotadas de infraestrutura adequada (Macrozona Urbana de Ocupação Imediata) não dialoga com as finalidades do instrumento definidas pelo EC e pelo Plano Diretor de Maringá.

Por outro lado, a ausência de regulamentação complementar – lei específica ou decreto administrativo – implica na indefinição de aspectos importantes para a aplicação do PEUC, cuja previsão não cabe ao Plano Diretor. Nesse sentido, não há disposições suplementares relativas a: (i) arranjo institucional mínimo e competências e responsabilidades dos órgãos envolvidos na aplicação do PEUC; (ii) parâmetros para enquadramento dos imóveis nos casos de não incidência do instrumento; (iii) possíveis fontes de informação para aferição de casos de imóveis “não utilizados”; e (iv) prazos para impugnação da notificação para o PEUC, entre outros.

Destacam-se, ainda, dois conteúdos que poderiam constar de regulamentação complementar, a fim de orientar a aplicação, além de fortalecer e legitimar a participação social na implementação do instrumento, prevista no Plano Diretor: (i) definição de critérios para priorização e distribuição das notificações no espaço e no tempo (escalonamento das notificações); e (ii) definição do papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) no acompanhamento, controle e deliberações sobre questões pertinentes ao PEUC.

## 2.2.2 IPTU progressivo no tempo e a lei específica

O Município de Maringá previu o IPTU progressivo no tempo em seu Plano Diretor, nos Art.116 a 118, que tratam do instrumento. O Art. 116 define os casos de incidência e principais regras para aplicação, reproduzidas do Estatuto da Cidade, sendo: exigência de lei específica para fixação das alíquotas; fórmula para cálculo da progressividade; e limite para a alíquota máxima de 15%. Em complementação, o Art. 117 estabelece os objetivos pretendidos pelo Município com a aplicação do instrumento. Por sua vez, o Art. 118 define as áreas de incidência<sup>64</sup>.

Em atendimento à exigência contida no Plano Diretor, Maringá aprovou norma específica para regulamentar a aplicação do IPTU progressivo no tempo no município, por meio da Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010 (MARINGÁ, 2010c). Em seu Art. 2º, a referida Lei define que o IPTU progressivo no tempo “constitui imposto real com a finalidade extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade predial e territorial urbana, definida no Art. 182 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988”.

Por meio dos Art. 3º e 4º, a Lei específica, a nº 827/2010, também discorre sobre os imóveis sujeitos ao instrumento e áreas de incidência, repetindo as disposições dos Art. 116 e 118 do Plano Diretor.

---

64 Em regra, o conteúdo dos Art. 117 e 118 não é escopo de legislação municipal. Na condição de instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo deve incidir sobre a mesma área e ser aplicado pelos mesmos objetivos estabelecidos para o PEUC.

Na sequência, nos Art. 5º ao 7º, a legislação específica estabelece conteúdo complementar ao disposto no Plano Diretor, com definições sobre: (i) alíquota base de 2%, que deverá ser aplicada no primeiro ano de incidência do IPTU progressivo no tempo, bem como a fórmula para seu aumento no prazo de cinco anos consecutivos; (ii) exercício fiscal para o lançamento da sanção, estabelecido como sendo o exercício seguinte àquele em que expirar o prazo para o cumprimento das obrigações; e (iii) regras complementares para pagamento ou parcelamento do imposto.

As disposições do Art. 6º estabelecem o prazo máximo de majoração das alíquotas e a fórmula de cálculo da progressividade:

Art. 6º [...]

§1º A alíquota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo será de 2% (dois por cento).

§2º A majoração da alíquota a ser aplicada a cada ano será de 2% (dois por cento), obedecido o prazo máximo de 5 (cinco) anos, da seguinte forma:

I – no primeiro exercício – 2% (dois por cento);

II – no segundo exercício – 4% (quatro por cento);

III – no terceiro exercício – 6% (seis por cento);

IV – no quarto exercício – 8% (dois por cento);

V – no quinto exercício – 10% (dez por cento). (MARINGÁ, 2010c)

A lei específica reproduz também conteúdo do Estatuto da Cidade quanto aos procedimentos que o município poderá adotar caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel não seja cumprida no prazo de cinco anos: “o Município manterá a cobrança do IPTU progressivo no tempo com a alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação ou que seja feita a desapropriação do imóvel com Títulos da Dívida Pública” (MARINGÁ, 2010c).

No Município de Maringá, as alíquotas ordinárias para cálculo do IPTU estão definidas em lei específica. Atualmente, a Lei Complementar nº 1.010, de 22 de dezembro de 2014 (MARINGÁ, 2014a), que dispõe sobre valores e alíquotas de tributos municipais para o exercício de 2015, estabelece: (i) para imóveis prediais, alíquotas ordinárias de 0,30%; 0,60% e 1%, de acordo com a região de localização dos imóveis e, (ii) para imóveis territoriais, alíquota ordinária única de 3%. Observa-se que definições da legislação específica sobre o cálculo das alíquotas de progressividade no tempo no município não obedecem às regras estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Segundo as disposições do EC, o valor da alíquota a ser aplicado “não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior” (BRASIL, 2001). Considerando as alíquotas ordinárias de IPTU de 0,30% e 0,60%, conclui-se que o valor da alíquota inicial de progressividade, estabelecido em 2% para todos os tipos de imóveis (prediais e territoriais), excede duas vezes o valor praticado no ano anterior. Em algumas situações, as alíquotas de progressividade resultam em valores ainda maiores em relação aos limites estabelecidos pelo EC (Tabela 2.1).

**Tabela 2.1: Quadro resumo com alíquotas ordinárias e alíquotas progressivas de IPTU no Município de Maringá**

ALÍQUOTAS BASE (alíquota ordinária)	IMÓVEIS PREDIAIS						IMÓVEIS TERRITORIAIS	
	0,30%		0,60%		1,0%		3,0%	
ALÍQUOTA PROGRESSIVA	limite EC	lançada	limite EC	lançada	limite EC	lançada	limite EC	lançada
1º ano	0,60%	2,3%	1,2%	2,6%	2,0%	3,0%	6,0%	5,0%
2º ano	1,2%	4,3%	2,4%	4,6%	4,0%	5,0%	12,0%	7,0%
3º ano	2,4%	6,3%	4,8%	6,6%	8,0%	7,0%	15,0%	9,0%
4º ano	4,8%	8,3%	9,6%	8,6%	15,0%	9,0%	15,0%	11,0%
5º ano	9,6%	10,3%	15,0%	10,6%	15,0%	11,0%	15,0%	13,0%

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2010c) e Brasil (2001)

As inconsistências identificadas no cálculo da progressividade em Maringá poderiam ser evitadas se a legislação municipal reproduzisse as regras estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Como exemplo de regulamentação “coerente com a legislação tributária e adequada aos limites do Estatuto da Cidade”, Denaldi et al. (2015a, p. 100) citam o caso de São Bernardo do Campo (SP), cuja lei específica previu que o aumento do IPTU progressivo no tempo será estabelecido pela duplicação das alíquotas do imposto. O decreto municipal, que regulamenta a aplicação do instrumento no Município, trouxe a previsão dos valores das alíquotas para cada caso, ano a ano (Tabela 2.2).

Em complementação, destacam-se dois aspectos relacionados ao processo de elaboração da lei específica para regulamentação do IPTU progressivo no tempo em Maringá.

**Tabela 2.2: Previsão das Alíquotas de IPTU progressivo no tempo no Município de São Bernardo do Campo**

ALÍQUOTA ORDINÁRIA (%)	ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS (%)					
	1º ANO	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	ANOS SEGUINTE
0,3	0,6	1,2	2,4	4,8	9,6	9,6
0,5	1,0	2,0	4,0	8,0	15,0	15,0
0,6	1,2	2,4	4,8	9,6	15,0	15,0
0,7	1,4	2,8	5,6	11,2	15,0	15,0
0,8	1,6	3,2	6,4	12,8	15,0	15,0
0,9	1,8	3,6	7,2	14,4	15,0	15,0
1,0	2,0	4,0	8,0	15,0	15,0	15,0
1,5	3,0	6,0	12,0	15,0	15,0	15,0
1,6	3,2	6,4	12,8	15,0	15,0	15,0
2,0	4,0	8,0	15,0	15,0	15,0	15,0
2,5	5,0	10,0	15,0	15,0	15,0	15,0

Fonte: Denaldi et al. (2015a)

De acordo com depoimento do ex-secretário da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), que coordenou as ações iniciais necessárias à implementação dos instrumentos em Maringá, a definição das alíquotas de progressividade do IPTU demandou muita discussão entre os dirigentes municipais:

Para montar esta lei e chegar a uma conclusão, sobre os percentuais, sobre que valor de progressividade fazer, foi uma longa discussão.

[...]

Esta frase [sobre o limite estabelecido pelo EC] é a que gerou uma discussão enorme entre os advogados, gerou assim múltiplas interpretações, [...] ou você definia uma alíquota de ponto de partida ou você partia daquela alíquota [ordinária], foi longa essa discussão pra chegar na nossa regulamentação. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Além disso, a fórmula final aprovada para cálculo das alíquotas de progressividade resulta em percentuais inferiores aos praticados em outros municípios que regulamentaram o instrumento. Em nenhuma das situações, conforme registros constantes da Tabela 2.1, a sanção imposta aos proprietários atingirá o limite de 15% definido pelo Estatuto da Cidade. Para o ex-secretário, os dirigentes municipais tiveram receio dos resultados da medida:

As alíquotas não são assim tão fortes e progressivas quanto se supunha. [...] houve um certo medo na implantação.

[...]

Foi um cálculo da Fazenda com o Jurídico. Tinham um certo temor, tanto que o efeito está demorando a surtir. O peso da mão é a mesma coisa que a dose do remédio. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Por fim, cabe registrar que, durante a aplicação do IPTU progressivo no tempo, foi aprovada a Lei Complementar nº 1.007, de 29 de dezembro de 2014 (MARINGÁ, 2014b), de autoria do Poder Legislativo, que instituiu suspensão temporária da cobrança do imposto progressivo no tempo para os imóveis passíveis de PEUC que atendessem simultaneamente às condições conforme segue:

Art. 1º Fica suspensa pelo período de 3 (três) anos a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo sobre os imóveis enquadrados nas condições estabelecidas nos artigos 112, 113 e 114 da Lei Complementar nº 632/2006, sujeitos ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória, nos termos do referido diploma legal, que preencham também, simultaneamente, as seguintes condições:

- I – possuam área de até 121.000m<sup>2</sup> (cento e vinte e um mil metros quadrados);
- II – mantenham produção regular de hortifrutigranjeiros. (MARINGÁ, 2014b)

A referida Lei estabelece também que a prefeitura deve notificar a suspensão da aplicação do imposto e que os proprietários dos imóveis têm 90 dias para requisição formal do benefício instituído e também para comprovação das condições exigidas para sua obtenção. Registra-se que a Lei foi aprovada na iminência do início da cobrança do IPTU progressivo no tempo incidente sobre os imóveis notificados na segunda etapa de aplicação do PEUC que não cumpriram as obrigações impostas pelo instrumento, que ocorreu no exercício fiscal de 2015.



\* \* \*

O PEUC foi instituído para inibir a retenção especulativa de imóveis urbanos ociosos. Contudo, como instrumento jurídico-urbanístico, tem (também) o potencial de promover o ordenamento territorial. Desse modo, pode induzir a ocupação de perímetros da cidade dotados de infraestrutura e favorecer a disponibilização de áreas para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), especialmente se for aplicado de forma combinada com outros instrumentos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O referido conjunto de instrumentos deve ser aplicado pelos municípios nos casos em que for identificada a subutilização de imóveis, no intuito de que se cumpra a função social da propriedade. Contudo, o PEUC deve incidir em zonas da cidade com oferta de infraestrutura e com demanda de utilização. Ademais, sua lógica de aplicação deve dialogar com os objetivos e as diretrizes da política urbana municipal.

A legislação federal que trata do tema define que a área de incidência do PEUC e sucedâneos deve ser delimitada pelo Plano Diretor e que os municípios devem aprovar lei específica para regulamentar a aplicação desses instrumentos.

A experiência em curso em Maringá tem como base apenas dispositivos constantes no Plano Diretor, ou seja, o Município não aprovou lei específica e também não dispõe de decreto regulamentador que oriente a aplicação do PEUC, diferentemente do que fizeram outros municípios que aplicaram ou aplicam o instrumento. Consequentemente, a ausência de regulamentação complementar deixa “em aberto” vários aspectos importantes para a aplicação do PEUC, dentre os quais destacam-se: arranjo institucional mínimo e atribuição de competências dos órgãos envolvidos em sua aplicação, procedimentos administrativos e papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) no acompanhamento, controle e deliberações sobre questões pertinentes ao PEUC, comprometendo a participação e o controle social em sua implementação.

Em relação à regulamentação municipal, registra-se que a incidência do PEUC em área periférica e sem oferta de infraestrutura urbana em toda sua extensão (Macrozona Urbana de Ocupação Imediata – MUOI) contraria as disposições do Estatuto da Cidade, mas principalmente contradiz os objetivos de utilização do PEUC estabelecidos no Plano Diretor do Município, quais sejam: otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibir a expansão da cidade na direção de áreas não servidas de infraestrutura e combater a periferização.



### III.

## Maringá: formação, crescimento e planejamento

---

O presente Capítulo trata de aspectos gerais relacionados à dinâmica demográfica, econômica e urbana do Município de Maringá, com foco em sua inserção no cenário regional e sobre seu processo de formação e desenvolvimento, bem como sua estrutura espacial atual. Registra a evolução do planejamento e da base normativa que regulamenta a política urbana municipal, desde sua fundação até o período posterior ao Estatuto da Cidade. Também destaca o papel e objetivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) e traz um breve registro das características do mercado imobiliário local.

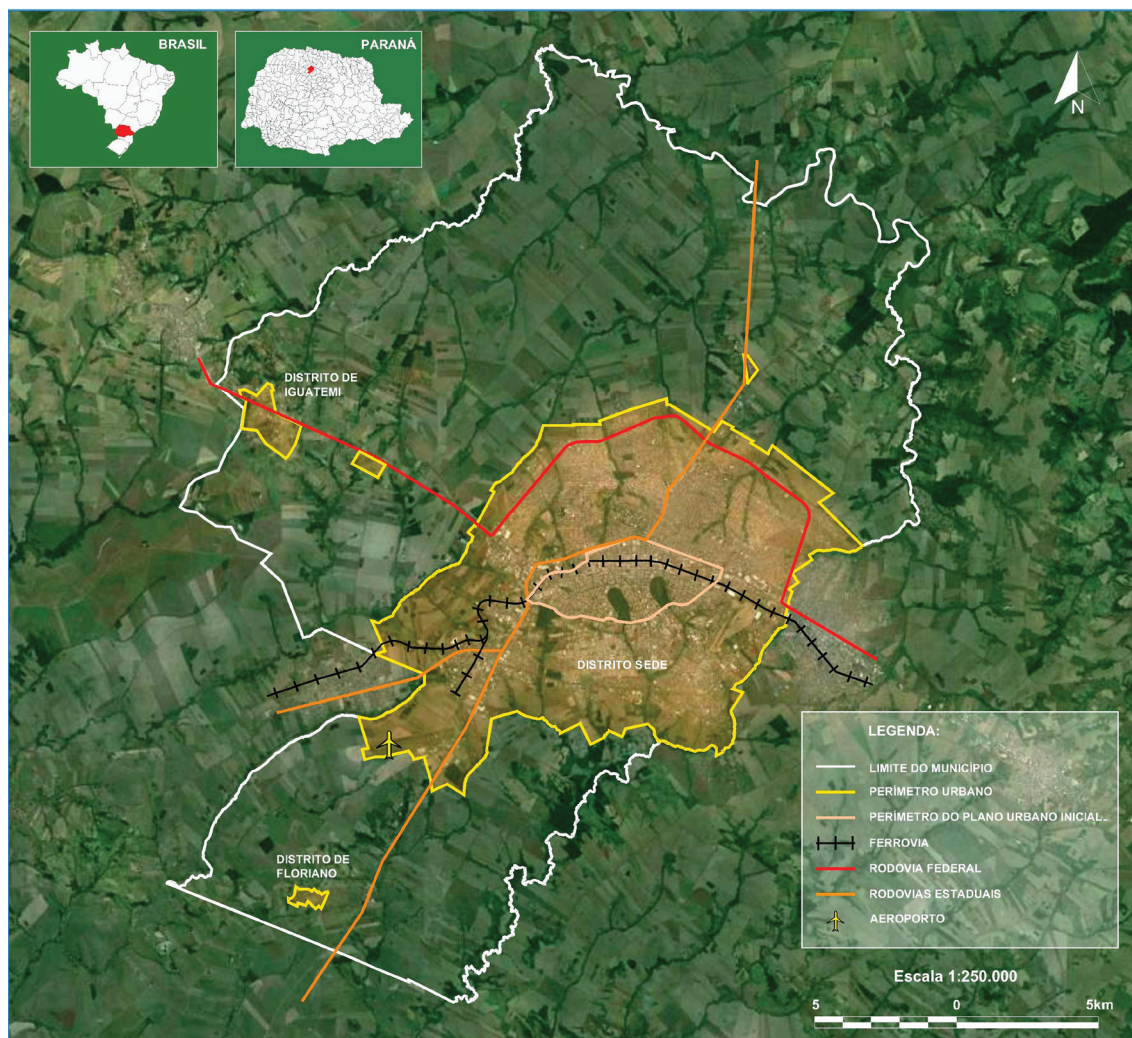
Maringá localiza-se no norte do Estado do Paraná, possui 357.077 habitantes (IBGE, 2010), e é a terceira maior cidade do estado<sup>65</sup>. O município apresenta território de 487 quilômetros quadrados dividido entre área urbana e rural. A urbana, com 128 quilômetros quadrados, é formada pelo Distrito Sede de Maringá e pelos Distritos de Iguatemi e Floriano e abriga população de 350.653 habitantes (densidade: 2.739,47 hab/km<sup>2</sup>; 27,39 hab/ha). A área rural, com aproximadamente 360 quilômetros quadrados, abrange cerca de 70% do município e abriga população de 6.424 habitantes (densidade: 17,84 hab/km<sup>2</sup>; 0,18 hab/ha).

---

65 A maior cidade do Estado do Paraná é a capital Curitiba, com 1.751.907 habitantes, seguida pela cidade de Londrina com 506.701 habitantes (IBGE 2010).

A cidade é cortada pela Rodovia Federal BR376, pela Rodovia Estadual PR317 e pela antiga Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA)<sup>66</sup>. O município integra a Região Metropolitana de Maringá (RMM) na condição de cidade polo. Na Figura 3.1 apresenta-se o Município de Maringá.

Figura 3.1: Município de Maringá – PR



Fonte: Elaboração própria com base em Google Earth (2015)

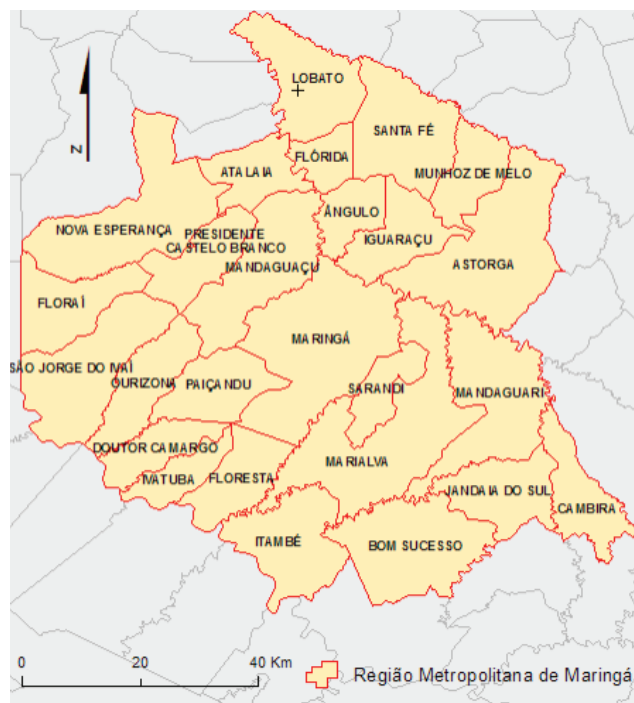
### 3.1 Maringá no contexto regional

Por meio da Lei Estadual Complementar nº 83, de 17 de julho de 1998 (PARANÁ, 1998), o Governo do Paraná criou a Região Metropolitana de Maringá (RMM), conformada inicialmente pela cidade polo e por mais sete municípios: Sarandi, Paçandu, Marialva, Mandaguari, Mandaguaçu, Iguaraçu

<sup>66</sup> A BR376 atravessa o Município de Maringá no sentido leste-oeste e constitui-se em importante ligação entre as cidades do norte do Paraná, trecho onde é conhecida como Rodovia do Café. No sentido norte-sul, encontra-se a PR317, interligando os Municípios de Santo Inácio, na divisa com o Estado de São Paulo, até Santa Helena, cidade próxima à Foz do Iguaçu.

e Ângulo. A partir da década de 2000, entre os anos de 2002 e 2012, 18 novos municípios foram incorporados à Região Metropolitana de Maringá que, hoje, conta com 26 municípios<sup>67</sup> (Figura 3.2).

**Figura 3.2: Região Metropolitana de Maringá (RMM)**



Fonte: Rodrigues, Godoy e Souza (2015)

Maringá é classificada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como Capital Regional B, juntamente com mais 20 cidades em todo o país, e mantém certa relação com São Paulo, Curitiba e Brasília, parte do estrato superior da rede urbana brasileira<sup>68</sup>. Rodrigues, Godoy e Souza (2015, p. 71) apontam: “o que o IBGE chama de *Maringá* e classifica como Capital Regional B não se refere apenas ao município de Maringá, mas sim à Área de Concentração de População (ACP)<sup>69</sup>, composta pela cidade polo da região e por mais cinco cidades: Sarandi, Paiçandu, Mandaguari, Marialva e Floresta”.

Segundo Silva, Savi e Zapi (2011, p.6), “dentre as principais questões regionais, a que mais se destaca é a da desigualdade entre os municípios”. Maringá, cidade polo, apresenta indicadores de

67 Municípios incluídos na RMM entre os anos de 2002 e 2012: Floresta (Lei nº 13.565, de 16 de maio de 2002); Dr. Camargo, Itambé, Astorga e Ivatuva (Lei Complementar nº 110, de 10 de agosto de 2005); Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Florai, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona (Lei Complementar nº 127, de 17 de fevereiro de 2010); e Nova Esperança (Lei Complementar nº 145, de 24 de abril de 2012) (RODRIGUES; GODOY; SOUZA, 2015, p. 70).

68 Segundo o IBGE (2008), 70 centros brasileiros são classificados como Capital Regional e são assim definidos por possuírem área de influência no âmbito regional, sendo referidos como destino para um conjunto de atividades por um grande número de municípios, e ainda por relacionarem-se com o estrato superior da rede urbana.

69 A ACP caracteriza-se como área urbana com alguma contiguidade de ocupação, agregando diversas municipalidades, dados o tamanho e a densidade da população, o grau de urbanização, a coesão interna da área, resultando em deslocamentos da população para trabalho ou estudo, características presentes no caso das cinco municipalidades da ACP de Maringá (RODRIGUES; GODOY; SOUZA, 2015, p. 71)

renda, crescimento econômico, organização institucional, demografia e de violência, entre outros, diferenciados dos demais municípios que integram a Região Metropolitana de Maringá. Essa desigualdade também tem rebatimento no território, na qualidade urbana e ambiental dessas cidades.

Os autores destacam que, durante a formação do aglomerado urbano, “processos de segregação socioespacial foram os definidores dessa espacialidade desigual, especialmente na área conurbada, formada pelos Municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu” (SILVA; SAVI; ZAPA, 2011, p. 6).

Considerando o escopo desta pesquisa, serão registrados a seguir alguns dados básicos sobre a cidade polo e demais municípios da região, agrupados de acordo com o nível de integração na dinâmica de metropolização brasileira<sup>70</sup>.

A Tabela 3.1. traz a classificação dos municípios que compõem a RMM, por nível de integração, bem como pela população correspondente nos anos de 2000 e 2010.

**Tabela 3.1: Municípios integrantes da RMM, população total e participação percentual na RMM por nível de integração na dinâmica da metropolização brasileira**

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA RMM <sup>1</sup>	2000		2010		TAXA DE CRESCIMENTO
		população	participação relativa	população	participação relativa	
MUITO BAIXO (MB)	ÂNGULO, BOM SUCESSO, FLORAÍ, SÃO JORGE DO IVAÍ	19.888	3,22	19.987	2,79	0,05
BAIXO (B)	IGUARAÇU, FLORESTA, DOUTOR CAMARGO, ITAMBÉ, IVATUBA, ATALAIÁ, CAMBIRA, FLORIDA, LOBATO, SANTA FÉ, MUNHOZ DE MELO, OURIZONA, PRESIDENTE CASTELO BRANCO	60.422	9,79	65.091	9,08	0,72
MÉDIO (M)	PAIÇANDU, MANDAGUARI, MARIALVA, MANDAGUAÇU, ASTORGA	176.731	28,64	191.916	26,77	0,79
MUITO ALTO (MA)	SARANDI	71.422	11,57	82.847	11,56	1,38
POLO (P)	MARINGÁ	288.653	46,77	357.077	49,81	1,92
<b>TOTAL</b>		<b>617.116</b>	<b>100,00</b>	<b>716.918</b>	<b>100,00</b>	<b>1,39</b>

Nota 1: Os dados desta coluna foram inseridos pela pesquisadora.

Fonte: Rodrigues, Godoy e Souza (2015)

Os dados da Tabela 3.1 apontam que a cidade polo (P) e o Município de Sarandi (MA) respondiam, juntos, por mais de 60% da população da RMM em 2010, sendo que Maringá concentrava cerca de 50% da população da região. Enquanto os municípios com grau de integração muito baixo (MB) e baixo (B) vêm reduzindo sua participação na população total, devido a baixas taxas de crescimento, Maringá e Sarandi apresentaram crescimento expressivo no período analisado.

A Tabela 3.2 apresenta dados comparativos relativos à taxa média geométrica no Brasil, Paraná, RMM e nos Municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu para os períodos 1991/2000 e 2000/2010.

70 Dada a centralidade dos polos brasileiros, esses são estudados segundo unidades institucionalizadas e classificados, juntamente com os demais municípios de suas regiões, em seis níveis de integração com o processo de metropolização nacional: polo (P); muito alto (MA); alto (A); médio (M); baixo (B) e muito baixo (MB) (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012, p. 20 apud RODRIGUES; GODOY; SOUZA, 2015, p. 69).



**Tabela 3.2: População e taxa média geométrica de crescimento, segundo níveis territoriais – Brasil, Paraná, RMM e Maringá, Sarandi e Paçandu – 1991, 2000 e 2010**

NÍVEIS TERRITORIAIS	POPULAÇÃO			TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO	
	1991	2000	2010	1991 / 2000	2000 / 2010
BRASIL	146.825.475	169.872.856	190.755.799	1,65	1,17
PARANÁ	8.448.713	9.564.643	10.444.526	1,40	0,88
RMM	524.138	617.116	716.918	1,85	1,51
MARINGÁ	240.292	288.653	357.077	2,08	2,15
SARANDI	47.981	71.422	82.847	4,56	1,49
PAIÇANDU	22.197	30.764	35.936	3,73	1,57

Fonte: Elaboração própria com base em Cintra e Furriel (2015)

Com base nas informações da Tabela 3.2, pode-se afirmar que Maringá vem sustentando crescimento demográfico superior ao do Estado do Paraná e do país, especialmente no período 2000-2010, quando a taxa média geométrica de crescimento da cidade polo foi quase 2,5 vezes à do estado. Destaca-se que os Municípios de Sarandi e Paçandu, conurbados com Maringá, com taxas médias muito elevadas entre os anos de 1991 e 2000 (4,56 e 3,73, respectivamente), apresentaram queda expressiva no crescimento entre os anos de 2000 e 2010 (1,49 e 1,57, respectivamente). Cabe registrar que, de acordo com Cintra e Furriel (2015, p. 95), “ao se comparar as taxas de crescimento dos municípios da RMM com outras Regiões Metropolitanas selecionadas<sup>71</sup>, no período 2000-2010, observa-se que o Município de Maringá apresenta uma das maiores taxas em relação aos demais polos, sendo superado apenas por Brasília (RIDE-DF)”<sup>72</sup>.

Entrevistas realizadas, em Maringá, com dirigentes e servidores municipais, agentes imobiliários e docentes da Universidade Estadual de Maringá (UEM) apontam que esse crescimento demográfico da cidade pode ser explicado por um conjunto de fatores, dentre os quais: (i) condição de Maringá como polo regional; (ii) existência de setor agroindustrial forte que, com o crescimento econômico vivenciado pelo país no período recente, tem possibilitado a ampliação da capacidade produtiva de empresas existentes e a atração de novas empresas, o que resulta na chegada de novos profissionais à cidade; (iii) consolidação de um polo universitário forte que atrai estudantes de outras localidades, sendo que parte acaba optando por se fixar na cidade<sup>73</sup>; (iv) *marketing* “agressivo” para atração de investimentos e população para a cidade, fundamentado, entre outros fatores, na boa qualidade ambiental e urbana, no clima agradável e no bom padrão de segurança oferecido por Maringá.

71 São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) (DF), Campinas (SP), Curitiba (PR), Londrina (PR) e Maringá (PR) (CINTRA; FURRIEL, 2015, p. 96).

72 Região Integrada de Desenvolvimento constituída pelo Distrito Federal e por alguns municípios de Goiás e Minas Gerais (CINTRA; FURRIEL, 2015, p. 95).

73 No total, são oito universidades privadas, além da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Segundo depoimento de secretário municipal entrevistado, a população universitária corresponde a aproximadamente 13% da população total de Maringá.

A Tabela 3.3 registra dados sobre a produção dos setores primário, secundário e terciário na Região Metropolitana de Maringá, no ano de 2011.

**Tabela 3.3: Valor Adicionado Bruto (VAB) do somatório dos setores primário, secundário e terciário, por nível de integração, em valores correntes (2011)**

MUNICÍPIOS INTEGRANTES	VAB TOTAL 2011	%	% VAB		
			primário	secundário	terciário
TOTAL MB	369.476.281,00	3,88	75,79	5,65	18,14
TOTAL B	976.561.241,00	10,25	67,08	15,31	16,38
TOTAL M	2.030.815.393,00	21,31	29,28	40,23	30,12
SARANDI (MA)	421.372.127,00	4,42	6,74	51,37	41,86
MARINGÁ (POLO)	5.730.640.870,00	60,14	1,97	35,38	62,49
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>9.528.865.912,00</b>	<b>100,00</b>	<b>17,54</b>	<b>33,91</b>	<b>48,23</b>

Fonte: Rodrigues, Godoy e Souza (2015)

Observam-se características diferenciadas entre os níveis de integração. Os municípios “muito baixo” (MB) e “baixo” (B) têm sua riqueza gerada no setor primário (75,79% e 67,08%, respectivamente). Já no caso dos municípios “médio” (M) e “muito alto” (MA), o setor secundário prevalece sobre os demais (40,23% e 51,37%, respectivamente), mas o terciário também apresenta participação expressiva (30,12% e 41,86%, respectivamente). Na cidade polo, a riqueza é gerada predominantemente no setor terciário (62,49%), seguido da indústria (35,38%). O setor primário representa apenas cerca de 2% da riqueza produzida pelo município. Rodrigues, Godoy e Souza (2015, p. 79) destacam:

além desse comportamento diferenciado, chama a atenção o valor adicionado total, pois todos os demais municípios integrantes da RMM não produzem nem dois terços do que Maringá (Polo) produz<sup>74</sup>, afirmando seu alto poder de concentração de atividades, riqueza, emprego, população, entre outras.

A Tabela 3.4 traz informações sobre rendimento domiciliar nos municípios da RMM para os anos de 2000 e 2010. Com base nos dados dessa Tabela, verifica-se que houve um aumento no valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios da RMM no período, que passou de R\$ 846,79, em 2000, para R\$ 1.822,22 em 2010. Dentre os municípios, destaca-se Maringá, que apresentou o maior valor médio nos dois períodos (R\$ 1.580,94 em 2000 e R\$ 3.093,94 em 2010) e Sarandi (MA), que apresentou o menor valor médio nos dois períodos (R\$ 665,11 em 2000 e R\$ 1.584,03 em 2010). A participação econômica municipal (PEM) da renda domiciliar mensal na RMM projeta em primeiro lugar o Polo com incidência de mais de 60% nos dois momentos, seguida da integração Média com 21,14% e 20,25%, respectivamente; os demais 16% foram distribuídos entre as participações das integrações Muito Baixa, Baixa e Muito Alta (GODOY; NICHAY, 2015, p. 137).

<sup>74</sup> Maringá responde por 60,14% do VAB total e os demais municípios integrantes da RMM respondem, juntos, por 39,86% do VAB total.



**Tabela 3.4: Rendimento domiciliar médio mensal por nível de integração / 2000 e 2010**

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL DOS DOMICÍLIOS* (R\$1,00) (A)		PARTICIPAÇÃO NA RMM POR NÍVEL DE INTEGRAÇÃO (B) (%)		TAXA DE VARIAÇÃO B VAR %
	2000	2010	2000	2010	2010/2000
MUITO BAIXA (MB)	787,51	1.794,74	2,18	2,08	-4,17
BAIXA (B)	803,73	1.817,64	6,65	6,71	0,67
MÉDIA (M)	881,72	1.884,49	21,14	20,25	-2,47
MUITO ALTA (MA)	665,11	1.584,03	6,37	7,25	13,82
POLO	1.580,94	3.093,94	63,66	63,71	0,08
RMM	846,79	1.872,22	100,00	100,00	7,93

Nota: \* Média por nível de integração

Fonte: Godoy e Nichay (2015)

Na Tabela 3.5, apresenta-se o total de deslocamentos que ocorreram na RMM para trabalho e/ou estudo, para o ano de 2010. Esses movimentos pendulares indicam o grau de integração entre os municípios da Região Metropolitana de Maringá.

**Tabela 3.5: Movimento de saída e entrada de pessoas nos municípios para trabalhar e/ou estudar, por nível de integração – RMM (2010)**

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	SAÍDA		ENTRADA		SOMA	
	total	%	total	%	total	%
MUITO BAIXA (MB)	3.091	3,71	649	0,84	3.739	2,30
BAIXA (B)	10.179	12,21	2.906	3,78	13.085	8,20
MÉDIA (M)	30.036	36,04	9.987	12,98	40.023	25,00
MUITO ALTA (MA)	25.053	30,06	3.057	3,97	28.110	17,50
POLO	14.974	17,97	60.333	78,42	75.307	47,00
<b>TOTAL</b>	<b>83.331</b>	<b>100,00</b>	<b>76.933</b>	<b>100,00</b>	<b>160.264</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Rodrigues, Godoy e Souza (2015)

As informações da Tabela 3.5 demonstram que é baixo o percentual de pessoas que saem do Polo para estudar ou trabalhar. No caso dos municípios “muito baixo” e “baixo”, os percentuais de saída são ainda menores, o que demonstra que não estão integrados em qualquer dinâmica metropolitana. Rodrigues, Godoy e Souza (2015, p. 81) registram que os níveis “muito alto” e “médio” têm relações com o Polo e acrescentam:

Particularmente, Sarandi (nível Muito Alto) e Paiçandu (nível Médio), que fazem parte da ACP e mantêm explícito processo de conurbação com o polo, são os municípios onde está o maior contingente de pessoas que realizam movimento pendular, demonstrando que a estruturação dessa RM está fortemente vinculada a esse movimento.

A Tabela 3.6 traz dados acerca dos movimentos pendulares que ocorrem na RMM, relativos aos deslocamentos para trabalho, para o ano de 2010.

**Tabela 3.6: Município em que trabalha, que faz movimento pendular – Marialva, Maringá, Paçandu e Sarandi – 2010**

MUNICÍPIOS	EM QUE MUNICÍPIO TRABALHA?							
	MARIALVA		MARINGÁ		PAIÇANDU		SARANDI	
	total	%	total	%	total	%	total	%
MARIALVA	0	0,0	1.654	78,6	0	0,0	449	21,4
MARINGÁ	608	20,5	0	0,0	587	19,8	1.766	59,6
PAIÇANDU	0	0,0	9.209	99,4	0	0,0	54	0,6
SARANDI	365	1,8	19.797	97,9	66	0,3	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>973</b>	<b>2,8</b>	<b>30.660</b>	<b>88,7</b>	<b>653</b>	<b>1,9</b>	<b>2.269</b>	<b>6,6</b>

Fonte: Savi e Cordovil (2015)

Segundo Savi e Cordovil (2015, p. 309), o maior fluxo de movimento pendular ocorre entre os Municípios de Maringá, Sarandi, Paçandu e Marialva. Os dados da Tabela 3.6 indicam que os Municípios de Marialva, Paçandu e Sarandi promovem, no total, 30.660 deslocamentos diários para Maringá, apenas para trabalho. Esses deslocamentos correspondem a cerca de 50% do total de viagens realizadas pelos municípios da RMM em direção à cidade polo. Sarandi, com 19.797 deslocamentos diários, responde por quase dois terços desse total de viagens. Paçandu, com cerca de 9 mil deslocamentos, corresponde a 30% do total de viagens diárias. A ocorrência expressiva de deslocamentos para trabalho com origem em Sarandi e Paçandu e destino a Maringá reforça a condição de “cidade-dormitório” dos dois municípios.

Em síntese, os dados apresentados apontam para o protagonismo da cidade polo no contexto regional: Maringá continua sustentando crescimento demográfico com taxas superiores às médias do estado e do país e também entre os municípios da RMM; responde por 60% da riqueza total produzida na região; apresenta o maior valor de rendimento domiciliar médio mensal entre os municípios da RMM (1,65 vezes maior que a média regional); constitui-se no destino de 78,42% dos 79 mil deslocamentos diários para estudo ou trabalho que ocorrem na RMM (cerca de 60 mil deslocamentos) e recebe uma população de 30 mil pessoas, diariamente, que se dirige à cidade para trabalhar.

Esses deslocamentos também se relacionam com o fato de as cidades vizinhas, principalmente Sarandi e Paçandu, abrigarem expressiva parcela da população de menor renda que trabalha na cidade polo, mas que não consegue ter acesso a uma moradia no seu território.

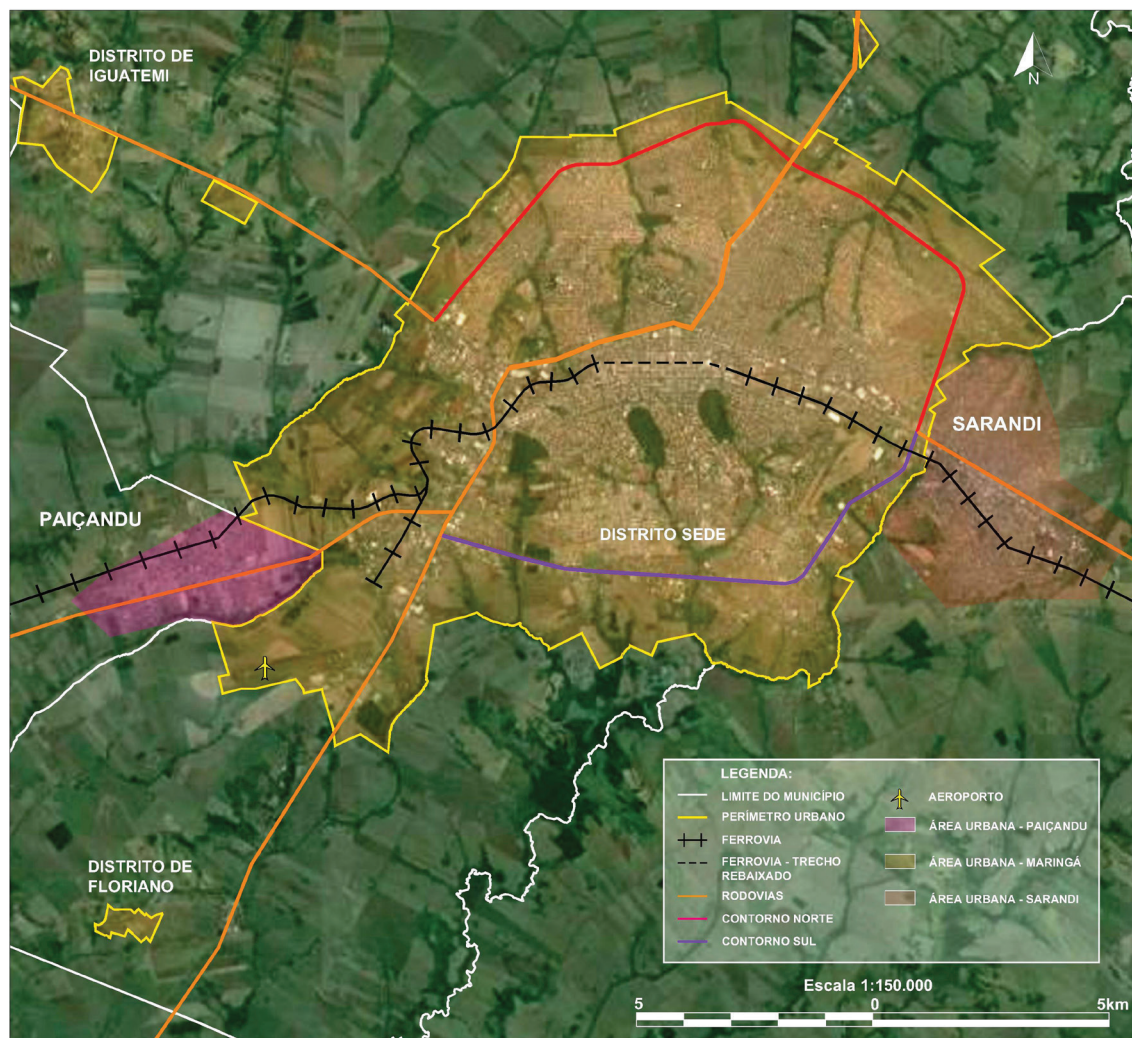
As condições de acesso ao mercado formal de Maringá inviabilizou a permanência da população de menor renda na cidade.

[...]

A cidade acabou definindo uma espacialidade que separou os moradores conforme suas possibilidades econômicas de acesso ao solo urbano e, ao fim, segregou-os num limite tão extremo que os grupos de renda baixa da população só encontraram possibilidade de moradia fora dos limites da cidade, no entorno metropolitano (RODRIGUES, 2004).

Já na década de 80, tem início o processo de conurbação entre as três cidades, que se intensificou a partir da década de 90. Atualmente, Maringá, Sarandi e Paçandu conformam um aglomerado urbano (Figura 3.3).

Figura 3.3: Aglomerado urbano formado por Maringá, Sarandi e Paçandu



Fonte: Elaboração própria com base em Google Earth (2015)

A conurbação entre as cidades apresenta configurações distintas. A porção oeste-sudoeste do perímetro urbano de Maringá, ocupada predominantemente por indústrias ao longo dos eixos rodoviários, atraiu a instalação de alguns loteamentos, na década de 90, na porção leste de Paçandu, cidade que se constituiu como principal fornecedora de mão de obra para essas indústrias. Já entre Maringá e Sarandi, a conurbação deu-se por meio da implantação de loteamentos periféricos na porção leste-nordeste do perímetro urbano de Maringá, onde predomina um padrão de ocupação popular, em direção à Sarandi, cuja expansão urbana ocorreu na porção noroeste, com a implantação de dois grandes loteamentos (SILVA, 2015; AMORIM, 2015).

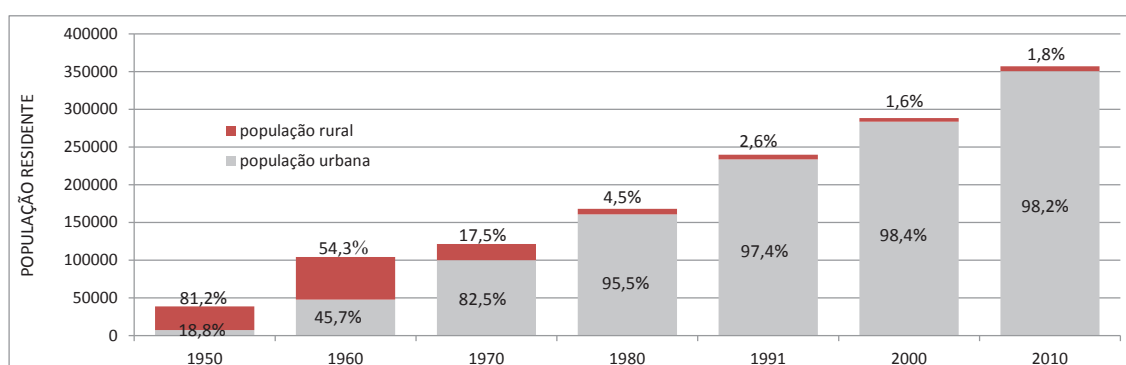
Por fim, cabe ressaltar que tal processo de direcionamento das camadas de menor renda para os municípios do entorno, característico da formação e expansão desse aglomerado urbano,

tem resultado em segregação socioespacial e possibilitado que Maringá se consolide na região como um município com inexpressiva produção informal de moradia, ou seja, sem favelas ou ocupações irregulares. Essa condição tem alimentado o “marketing” de atração de novos investidores e novos moradores para a cidade.

## 3.2 Formação e desenvolvimento do município

Desde sua fundação, em 1947, na condição de polo regional, Maringá tem atraído expressivo contingente populacional para a área urbana do município. A evolução da população residente em Maringá encontra-se registrada no Gráfico 3.1.

Gráfico 3.1: Evolução da população residente em Maringá (1950-2010)



Fonte: Elaboração própria com base em Töws<sup>75</sup> (2010 apud Amorim, 2015) e Censo Demográfico IBGE (2010)

Os dados do Gráfico 3.1 revelam que Maringá, além de apresentar aumento significativo em sua população urbana, em todos os intervalos do período<sup>76</sup>, perdeu rapidamente sua população rural, que passou de 56.639 habitantes, em 1960, para 7.549 habitantes em 1980<sup>77</sup>, quando o grau de urbanização do Município atingiu o patamar de 95,5%.

O crescimento da população urbana nas décadas de 60 e 70 foi impulsionado principalmente pelo êxodo rural, provocado pela modernização da agricultura e pela substituição dos cafezais pelas culturas mecanizáveis de soja e trigo, e reforçado pela geada histórica de 1975. O contingente populacional proveniente da área rural foi adensado com a chegada de estudantes à cidade, em virtude da criação da Universidade Estadual de Maringá (UEM)<sup>78</sup>, em 1969.

A partir das décadas seguintes, o fortalecimento da agroindústria local e a consolidação da cidade como polo regional de comércio e prestação de serviços, especialmente de educação e

75 TÖWS, Ricardo L. *O Processo de verticalização de Londrina e de Maringá (PR) Brasil: o Estado e o capital imobiliário na produção do espaço*. (2010). Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

76 De 1950 a 1960: 40.322 habitantes; de 1960 a 1970: 52.508 habitantes; de 1970 a 1980: 60.545 habitantes; de 1980 a 1991: 73.087 habitantes; de 1991 a 2000: 50.060 habitantes e de 2000 a 2010: 66.861 habitantes.

77 Destaca-se que a maior perda de população rural está concentrada entre os anos de 1961 a 1970, quando 35.365 pessoas deixaram o campo em direção à cidade.

78 A UEM foi criada pela Lei Estadual nº 6.034, de 6 de novembro de 1969, e foi implantada durante a gestão do Prefeito Adriano José Valente (1969-1972). O projeto original da Universidade foi elaborado pelo arquiteto Jaime Lerner, mas não chegou a ser construído.

saúde, somados à qualidade urbana e ambiental, têm se mostrado fatores de atração de novos moradores para a cidade.

Para a compreensão da dinâmica urbana de Maringá, importa conhecer como o crescimento populacional, “rápido” e “contínuo”, vem refletindo na ocupação do território ao longo do período de formação e expansão da cidade. Na sequência, serão registrados os aspectos mais relevantes desse processo, além dos fatos que contribuíram para a formação dos vazios urbanos.

### 3.2.1 Formação do núcleo urbano

A região norte do Paraná tem sua ocupação urbana associada à expansão da cultura cafeeira, proveniente do Estado de São Paulo. A partir de 1930, os planaltos ocidentais daquele território abrigaram a implantação de uma rede de cidades, ao longo da estrada de ferro da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), empreendida por uma companhia de capital inglês, a *Parana Plantations Limited*, e sua comissária em terras brasileiras, a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP)<sup>79</sup>.

Rosaneli (2013, p. 88) registra que a atuação de empresas imobiliárias junto à fronteira do café era realidade corriqueira no Estado de São Paulo e, no Paraná, não foi diferente: ao todo, 41 companhias imobiliárias atuaram como fundadoras de cidades novas no norte do estado. No entanto, a colonização promovida pela CTNP foi uma das mais promissoras. Além disso, a companhia adquiriu 550 mil alqueires do Estado e fundou 64 núcleos em suas terras, entre cidades e patrimônios.

Segundo o mesmo autor, o objetivo da CTNP, sob diretrizes bem definidas de colonização, “era construir um eixo rodoferroviário de penetração com a finalidade de facilitar o acesso a novas áreas e permitir o escoamento rápido e seguro à produção da região, assentando núcleos urbanos de maior importância econômica ao longo do eixo rodoviário, a uma distância de 100 km entre eles (Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama)”, tendo núcleos menores a cada 15 km e população rural (ROSANELI, 2013, p. 88). As funções iniciais dos núcleos urbanos eram “a de fornecer à população rural e à sua produção agrícola a base material e técnica a uma necessária trama de relações sociais, econômicas e políticas, sobretudo, presentes no período da economia cafeeira” (AMORIM, 2015, p. 60).

Em 1944, a CTNP foi adquirida por capital nacional e passou a se denominar Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná (CMNP)<sup>80</sup>. A Figura 3.4a reproduz a delimitação da área de concessão da companhia imobiliária e a Figura 3.4b apresenta a localização dos núcleos urbanos principais da rede de cidades implantada pela CTNP/CMNP.

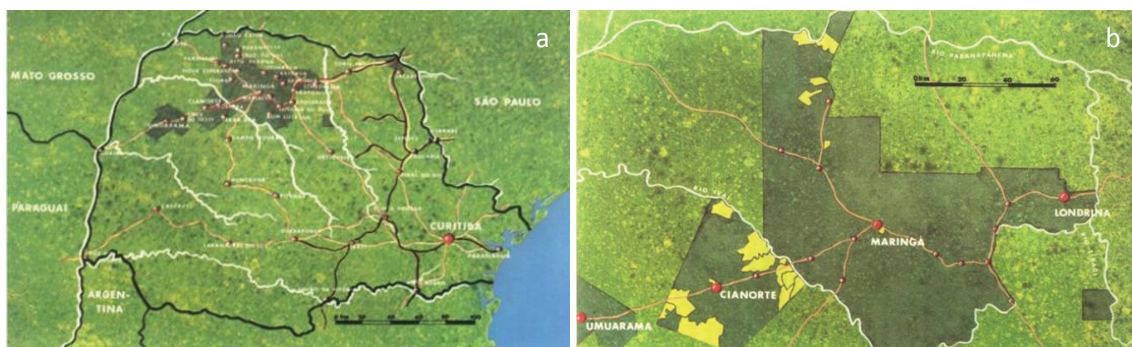
---

79 Amorim (2015, p.55) registra esse processo como “produto de um empreendimento capitalista de escala regional no que diz respeito à implantação, mas articulado diretamente à escala internacional na sua concepção e viabilização, tendo à sua frente as estratégias privadas de organização do espaço no intuito de implantar cidades e vendê-las”.

80 A CTNP foi adquirida, em 1944, pelos grupos Vidigal e Mesquita, do Estado de São Paulo, cujos proprietários eram pessoas influentes junto ao governo federal. Dentre os fatores que contribuíram para a nacionalização da Companhia, destacam-se “a crescente carga tributária incidente sobre os capitais estrangeiros no período do governo Vargas e, em meados da Segunda Guerra, a proibição da propriedade de terras por grupos estrangeiros, imposta pelo Governo” (ARIAS NETO, 2008, p. 58-59 apud AMORIM, 2015, p. 59).



**Figura 3.4a e 3.4b: Área de concessão da CTNP/CMNP – delimitação e implantação dos núcleos urbanos principais**



Fonte: CMNP<sup>81</sup> (1975 apud Cordovil e Rodrigues, 2012); CMNP<sup>82</sup> (1975 apud Cordovil e Rodrigues, 2010)

A primeira cidade implantada pela Companhia foi Londrina, em 1934. Treze anos depois, em 1947, surgiu Maringá<sup>83</sup>, idealizada, segundo Cordovil (2010), por meio de “um plano urbano moderno”. Amorim (2015, p. 121) destaca:

Se Londrina foi fruto de um projeto limitado do ponto de vista do plano urbano, do traçado viário, do próprio tamanho da planta urbana etc.; Maringá, por seu turno, sendo projetada depois de mais de uma década de experiências acumuladas pela CMNP, foi pensada urbanística e até paisagisticamente, tanto que o projeto contratado alçou destaque entre as experiências de sua época e ainda hoje.

O plano inicial de Maringá foi traçado pelo engenheiro paulistano Jorge de Macedo Vieira e despontou como exemplo de padrão urbanístico, vinculando-se ao ideário de cidade-jardim (Figura 3.5)<sup>84</sup>. Cordovil (2010, p. 94-95) registra que Vieira criou uma cidade moderna no sentido substantivo do termo, isto é, com uma forma diversa daquela das cidades tradicionais: “a não adoção do traçado em xadrez e a adequação à topografia do sítio foram associadas a um zoneamento rigoroso, que definia com precisão as áreas residenciais e industriais, bem como delimitava o centro cívico e de comércio e serviços”.

Além disso, a autora destaca que o zoneamento do plano de Maringá incorporou uma distinção segundo as condições econômicas de seus habitantes, designando as áreas destinadas ao uso residencial como “principal” (classes de alta renda), “popular” e “operária”<sup>85</sup>.

81 COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ – CMNP. *Colonização e desenvolvimento do Norte do Paraná*. Publicação comemorativa dos 50 anos da CMNP. São Paulo, 1975.

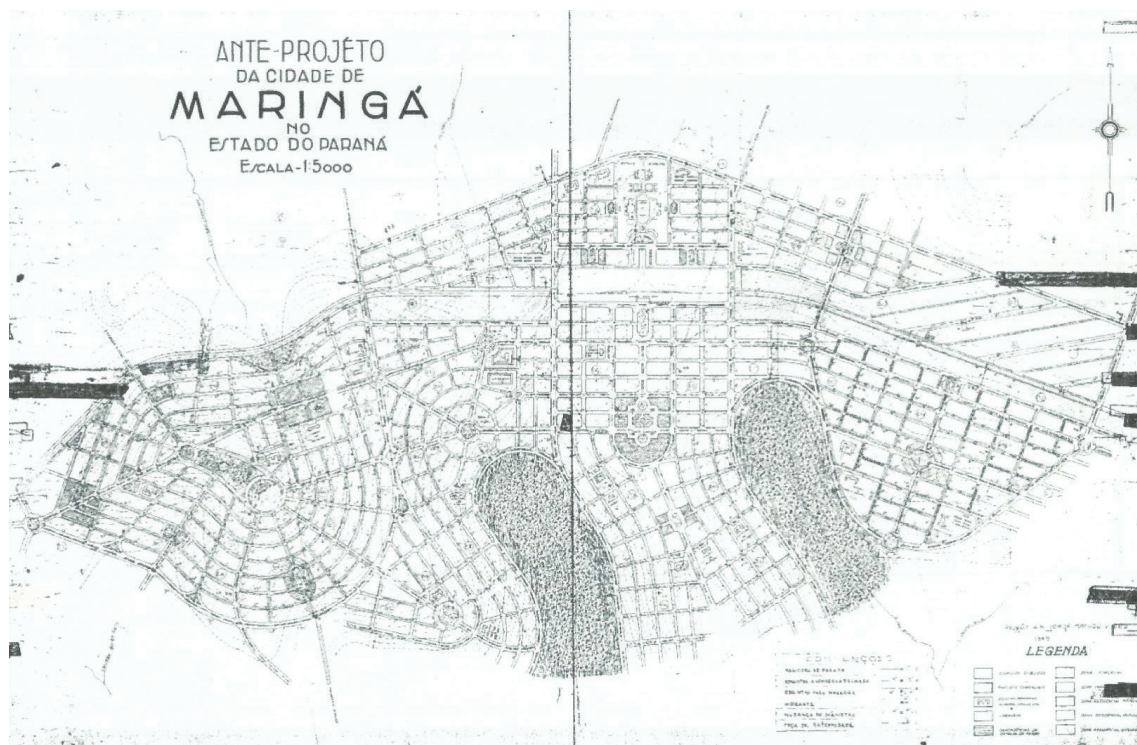
82 Idem nota anterior.

83 Maringá foi fundada em 10 de maio de 1947, inicialmente como distrito de Mandaguari, sendo elevada a município em 1951 (SILVA, 2015, p. 110).

84 Jorge de Macedo Vieira projetou loteamentos dentro e fora do Estado de São Paulo, em área total de cerca de 25 milhões de metros quadrados e também formulou planos para quatro cidades ou estâncias balneárias: Águas de São Pedro/SP, em 1937; Maringá/PR, em 1947; Pontal do Sul/PR em 1951 e Cianorte/PR, em 1955 (CORDOVIL, 2010, p.40).

85 Cordovil (2010, p.112) afirma que a segmentação entre as classes sociais está presente nos projetos de Vieira, atribuindo ao engenheiro essa definição também no plano de Maringá. No entanto, Rego (2007, p. 16 apud Amorim, 2015, p. 66) afirma que a proposta presente no anteprojeto de autoria do urbanista não previa distinção de conteúdo social entre os bairros da cidade, “mesmo porque eles não diferem no tocante ao tamanho dos lotes, ao número de praças e de centros secundários e edifícios públicos”. Para o autor, essa distinção foi advogada pela CMNP e não por Vieira, que assim já assumia a intencionalidade da diferença e da segmentação urbana, destinando diferentes bairros a diferentes segmentos socioeconômicos.

Figura 3.5: Anteprojeto para a cidade de Maringá, de autoria de Jorge de Macedo Vieira, elaborado em meados da década de 1940



Fonte: Acervo do Museu Bacia do Paraná <sup>86</sup>(apud Cordovil e Rodrigues, 2012)

Cordovil e Rodrigues (2012) defendem que a segmentação das áreas residenciais segundo as especificidades socioeconômicas dos adquirentes “fomentou, ao longo de mais de seis décadas e até os dias atuais, uma ocupação residencial claramente segregada”. Ana Lúcia Rodrigues, em entrevista concedida para esta pesquisa, revelou que a diferenciação dava-se por meio da definição do preço dos lotes pela Companhia, visto que se tratava de um empreendimento imobiliário privado:

O tamanho dos lotes, das rotatórias, dos canteiros centrais era igual nas três zonas, no entanto, os preços eram diferenciados.

[...]

Mesmo com preços menores, os segmentos mais populares que vieram trabalhar na cidade não conseguiram se fixar no local, porque os preços eram muito altos.

(RODRIGUES – entrevistado 4, 2014)

Cabe registrar que, à medida que o plano inicial foi sendo implementado, o projeto de Vieira passou por transformações com o objetivo de conferir maior valorização às zonas e lotes e, consequentemente, maiores lucros para a CTNP/CMNP<sup>87</sup>. É importante ressaltar, entretanto, que

86 Detalhamento da fonte original de consulta não informado pelos autores.

87 Destaca-se que na estratégia de vendas promovida pela Companhia, a zona popular, segundo a proposta de Vieira, tornou-se a área nobre da cidade: considerou-se que aquela área tinha localização privilegiada pela proximidade ao centro cívico e por se inserir entre os dois parques (CORDOVIL, 2010, p. 122). Essa zona consolidou-se como a área mais valorizada de Maringá e carrega até hoje o zoneamento mais restritivo da cidade (ZR1), onde é permitido apenas o uso residencial unifamiliar.

o plano urbanístico, em que pese as adequações feitas pela companhia, ganhou legitimidade por sua qualidade urbanística e ambiental e, segundo Cordovil (2010, p. 161), “foi aprovado por engenheiros, arquitetos e urbanistas renomados, por sua fidelidade às técnicas urbanísticas modernas”<sup>88</sup>.

Paralelamente à implantação dos núcleos urbanos, a estratégia adotada pela CTNP/CMNP para a área rural consistiu em parcelar as terras em pequenas propriedades, para facilitar a aquisição de terrenos e impulsionar a rápida ocupação da área. Em relação à atuação da Companhia, Amorim (2015, p. 57-58) pontua:

A CTNP deixou sua marca na história, não somente através da reprodução da sua conhecida narrativa, mas também através do sucesso alcançado com a comercialização das terras. Dividiu as glebas em lotes relativamente pequenos, que puderam ser adquiridos por meio de pagamentos parcelados em até quatro anos. Foi considerada por isso, pela mídia da época, como a implementadora de uma verdadeira “reforma agrária” liberal, sem intervenção do Estado, no norte do Paraná.

Nesse cenário, o plano urbanístico de Maringá foi utilizado como recurso para o destaque de um núcleo regional que se criava no centro geográfico de uma extensa área planejada e com acessibilidade eficiente. Além das ações da Companhia, voltadas à aquisição dos lotes, a atração de novos colonos para a região dava-se, sobretudo, pela expansão da fronteira agrícola (CORDOVIL, 2010, p. 74).

A partir de 1940, enquanto vivenciava-se, em escala nacional, um processo de retração da produção cafeeira, na conjuntura paranaense, especialmente na Região Norte do Paraná, o cenário apresentava-se de outra forma. Segundo Cordovil (2010, p. 35), fatores como a grande produtividade e extensão das terras destinadas ao cultivo do café, a pequena produção familiar e o benefício das medidas protecionistas aplicadas pelo governo federal, conferiram à urbanização do Norte do Paraná um diferencial e provocaram um crescimento mais dinâmico dos núcleos instalados pela colonizadora.

### 3.2.2 Desenvolvimento da área urbana

A partir da década de 50, ainda com a ocupação incipiente do plano urbanístico, teve início a expansão da cidade com a implantação de novos loteamentos na área rural. Silva (2015, p. 115-116) registra que esse processo teve como protagonistas, inicialmente, funcionários do primeiro escalão da CTNP/CMNP, que, “com acesso a informações privilegiadas sobre o traçado e implantação da ferrovia, foram beneficiados pela compra antecipada e facilitada de terras”, posteriormente

---

88 Sobre o plano urbanístico de Maringá, ver: Cordovil, 2010. Em sua tese de doutorado, a autora traz uma leitura das propostas contidas nas diferentes versões do plano de Jorge de Macedo Vieira à luz do ideário da cidade-jardim e das concepções teóricas de urbanistas que foram as referências de Vieira em diversos projetos, entre os quais Raymond Unwin, Clarence Perry e Clarence Stein.



transformadas em loteamentos urbanos. Para a autora, a articulação de agentes imobiliários com o Estado, com o objetivo de influenciar decisões sobre a ampliação do perímetro urbano e o zoneamento das áreas adquiridas, é a marca da produção do espaço urbano em Maringá.

O plano inicial perfazia uma área total de 1.583,66ha. Entre os anos de 1952 e 1980, cerca de 80 novos loteamentos foram aprovados e instituídos no município, com o equivalente em área a 1.471,29ha<sup>89</sup>. Em pouco mais de trinta anos, a área urbana de Maringá praticamente dobrou. Nesse período, o crescimento da cidade aconteceu principalmente ao norte do plano urbanístico, para além da ferrovia que corta Maringá no sentido leste-oeste, mas também na direção de outras regiões da cidade. Cordovil (2010, p. 490) registra que “os loteamentos implantavam-se periféricamente e em áreas onde o valor da terra era mais baixo em relação às áreas mais centrais e com infraestrutura, abrigando uma população de menor poder aquisitivo”<sup>90</sup>.

Nesse processo, a expansão urbana, precocemente, descola-se do desenho original da cidade (SILVA, 2015, p. 131). Boeira<sup>91</sup> (2005, p. 252 apud CORDOVIL, 2010, p. 256), na mesma direção, relata:

Na medida em que os potenciais compradores iriam optar entre, de um lado, os lotes da Companhia, grandes, próximos do centro da cidade que se formava e se equiparava com seus edifícios administrativos, bancários, comerciais mais expressivos, já com alguma infraestrutura e, com certeza com preços proporcionais ao que oferecia – e, por outro lado, lotes situados em áreas distantes de todas aquelas comodidades, mas com a única virtude, se não desejada, pelo menos necessária, de que deveriam caber no orçamento do comprador, não cabia dúvida ao loteador que seu produto deveria, sobretudo, ser barato, e, portanto, não precisava ser igual ao da Companhia.

Na década de 70, o crescimento horizontal da cidade foi acompanhado pela ampliação dos limites do perímetro urbano, com base na justificativa principal “de se obter terra barata para os conjuntos habitacionais que seriam futuramente implantados na cidade” (SILVA, 2015, p. 126). A primeira lei que delimitou o perímetro urbano de Maringá data de 1974 e estabeleceu, além da área urbana, também a área de expansão urbana e a área rural<sup>92</sup>. Em 1979, o perímetro ur-

---

89 Entre os anos de 1952 e 1959 foram aprovados seis novos loteamentos, com área total de 147,87ha, cerca de 10% da área do plano. Já na década seguinte, entre os anos de 1960 e 1969, quando a população urbana mais que dobrou, foram aprovados nove loteamentos, perfazendo uma área territorial expressiva: 556,92ha no total, pouco mais de um terço da área do plano inicial. Entre os anos de 1970 e 1979, foram abertos 63 novos loteamentos na cidade, o que se configurou na maior expansão horizontal de Maringá. A área dos novos bairros instituídos totalizou 914,37ha, o equivalente a 58% da área do plano inicial (CORDOVIL, 2010; SILVA, 2015).

90 A autora registra que além do preço – os lotes nas áreas periféricas custavam quatro a cinco vezes menos do que nas áreas centrais, a facilidade de pagamento também era um fator determinante para a aquisição desses lotes, pois podiam ser pagos de forma parcelada, em 24, 36 ou até 48 meses, enquanto nas áreas centrais o pagamento era à vista. A área dos lotes, de 300 metros quadrados, seguia o mínimo exigido por lei (BERTONCELLO, 2010 apud CORDOVIL, 2010, p. 490).

91 BOEIRA, Jurandir Guatassara. *O planejamento urbano na cidade de Maringá: alcances e limites*. 2005. 312f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

92 Lei Ordinária nº 1.063, de 03 de setembro de 1974 (MARINGÁ, 1974), aprovada durante a gestão do Prefeito Sílvio Barros I (1973-1977).

bano sofreu nova ampliação, em 50% de sua área, por meio da edição de nova lei<sup>93</sup>. Destaca-se que no final da década de 70 os limites do perímetro urbano de Maringá já se aproximavam do perímetro atual<sup>94</sup>.

Silva (2015, p. 127) argumenta que o aumento de 50% sobre a área urbana, ocorrido entre a edição das leis de 1974 e 1979, “desarticulou espacialmente a cidade e segregou uma parcela da sociedade, ao mesmo tempo em que supervalorizou os vazios existentes entre a área consolidada e a expandida, criando nova oportunidade de acumulação de capital”.

O período compreendido entre os anos de 1977 e 1983 foi marcado na cidade pela construção de conjuntos habitacionais com recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH), em regiões periféricas ainda não urbanizadas, próximas ao limite do perímetro urbano instituído em 1979. Importante destacar que a produção habitacional no período foi expressiva: 5.517 casas distribuídas em 13 conjuntos horizontais unifamiliares e 400 apartamentos distribuídos em dois conjuntos verticais multifamiliares (CORDOVIL, 2010, p. 567-568).

Além disso, em 1979, a administração municipal elaborou um Plano de Diretrizes Viárias para a cidade, que vigorou por 20 anos. Para Boeira<sup>95</sup> (2005 apud Garcia e Cordovil, 2015, p. 14), esse plano é “o segundo ato mais importante relacionado ao desenvolvimento da cidade, depois do plano de Jorge de Macedo Vieira”, e prevê o prolongamento das vias já definidas no projeto original. O Prefeito João Paulino, a partir das diretrizes do plano, executou as principais artérias que permitiram o parcelamento de áreas afastadas do núcleo urbanizado (GARCIA; CORDOVIL, 2015, p. 14).

Dessa forma, no bojo da construção dos conjuntos e com base no Plano de Diretrizes Viárias, foram implantadas vias estruturantes na cidade, com recursos financiados pelo BNH. Segundo Cordovil (2010, p. 564), essas vias “levariam às novas áreas ocupadas” e “reforçaram a valorização dos vazios entre a parte consolidada da cidade e a periferia que se formava”. A autora registra trecho de publicação do poder público à época:

Se não houvesse o Conjunto, lá “na ponta” da Avenida, o Banco Nacional da Habitação não liberaria recursos para a construção de uma avenida “no meio do mato” [...] É preciso implantar o conjunto para que sejam conseguidos mais facilmente equipamentos e serviços urbanísticos e sociais, que são providenciados em função do núcleo habitacional, mas que acabam na realidade, beneficiando toda uma área próxima. (O DIÁRIO<sup>96</sup>, 1982, p.17 apud CORDOVIL, 2010, p. 564)

Em resumo, conforme Garcia e Cordovil (2015, p. 16): “as verbas federais induziram na malha planejada problemas semelhantes aos apresentados pelas cidades brasileiras, como os vazios

---

93 Lei Ordinária nº 1.259, de 10 de abril de 1979 (MARINGÁ, 1979), aprovada durante a gestão do Prefeito João Paulino Vieira Filho (1977-1982). Segundo Cordovil (2010, p. 578) “a delimitação do novo perímetro se deu por solicitação do Prefeito, pois havia pressão por parte dos imobiliários para o estabelecimento das possibilidades de urbanização”.

94 O perímetro vigente foi instituído em 1999, por meio da Lei Complementar nº 332, de 23 de dezembro de 1999 (MARINGÁ, 1999b).

95 Ver nota 91.

96 O DIÁRIO DO NORTE DO PARANÁ, Suplemento Especial. Cinco anos de administração, 19. Mar. 1982.

urbanos e a localização de conjuntos habitacionais em áreas periféricas” e que “a dinâmica imobiliária, no caso da expansão de Maringá, apresentou um maior poder de transformação e direcionamento da morfologia urbana do que um padrão de desenho urbano”.

Cumprir mencionar que apesar da produção significativa de novos loteamentos e de conjuntos habitacionais em Maringá, desde a década de 70, parte da população que chegou à cidade proveniente do campo não conseguiu ter acesso ao mercado imobiliário formal, e deu origem a ocupações irregulares em terrenos públicos e à formação de alguns núcleos de favelas. Rapidamente, o poder público local implementou uma política de “desfavelamento”, com a remoção das famílias para a periferia da cidade, com recursos do Banco Nacional da Habitação<sup>97</sup>.

Além disso, conforme mencionado na Seção anterior, parte da população de baixa renda dirigiu-se aos municípios vizinhos em busca de alternativas para moradia. Sarandi e Paiçandu configuraram-se até hoje como a periferia de Maringá.

A expansão horizontal ocorrida nos primeiros trinta anos da cidade manteve-se também nos anos seguintes, desde o final da década de 70 até período recente. Entre as décadas de 80 e 90 foram aprovados cerca de 150 novos parcelamentos na cidade, entre loteamentos, conjuntos habitacionais e condomínios fechados. Esses empreendimentos representam em área pouco mais de 2.100ha (SILVA, 2015; AMORIM, 2015).

A partir dos anos 2000, a expansão horizontal da cidade ocorreu principalmente em direção à região norte do perímetro urbano, impulsionada pela construção do Contorno Norte<sup>98</sup>. Além disso, houve também a implantação de condomínios e loteamentos fechados na região sul da área urbana e o início da ocupação da área rural para fins urbanos. Durante os anos de 2000 a 2014, foram aprovados novos loteamentos que perfazem em área o total de 1.748,07ha, pouco mais de 17 milhões de metros quadrados (AMORIM, 2015, p. 292-293). Para vários dos entrevistados para esta pesquisa, o padrão de ocupação horizontal de baixa densidade é a referência urbanística da cidade, “o ‘DNA’ de Maringá”<sup>99</sup>, e tem como inspiração as zonas residenciais do plano urbano inicial. Segundo os entrevistados, esse padrão de ocupação garante a qualidade ambiental e urbana da cidade. Nesse contexto, pode-se afirmar que um dos principais produtos do mercado imobiliário local é o “loteamento”, que demanda oferta permanente de terras urbanizáveis.

O crescimento de Maringá também contou com processo de verticalização, concentrado na área central da cidade. A partir da década de 60, teve início a construção de edifícios voltados ao uso residencial para as classes média e alta e de serviços. Esse processo foi facilitado pela legislação urbanística aprovada no período e financiado pelo excedente da produção cafeeira e de atividades comerciais. Na década de 80, o fortalecimento da agroindústria local injetou capital substancial no

---

97 Nesse período foi constituído o Núcleo Habitacional Santa Felicidade, inaugurado em 1977, que recebeu a maior parte das famílias removidas. O conjunto habitacional foi implantado por meio do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e, em 2007, foi objeto de projeto de requalificação urbana no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, que promoveu o alargamento das vias locais e o desadensamento do núcleo habitacional.

98 Sistema viário inaugurado em 2014. Ver Capítulo 3, Seção 3.3 – Estrutura espacial.

99 Expressão utilizada por três entrevistados (dois agentes imobiliários e um dirigente municipal).

município, amortecendo a crise nacional na região e, entre os anos de 1980 e 1989, foi construído expressivo número de edifícios residenciais verticais, dentre os quais os primeiros condomínios de alto padrão da cidade<sup>100</sup>. Ainda na década de 80, iniciou-se o projeto posteriormente denominado “Novo Centro”, concebido a partir da solução de rebaixamento da via férrea na região central, para solucionar problemas de mobilidade na direção norte da cidade. No final da década de 90 e início dos anos 2000, de acordo com Silva (2015, p. 148) “dirige-se para lá um grandioso volume de empreendimentos verticais residenciais”. A autora defende que o Novo Centro configura-se como uma estratégia na direção da especulação imobiliária e constitui-se em vetor de expansão e valorização do solo promovida por meio do discurso da reestruturação urbana<sup>101</sup>.

As Figuras 3.6a e 3.6b apresentam a área do projeto Novo Centro, antes da implantação e em 2015, respectivamente.

**Figuras 3.6a e 3.6b: Novo Centro – imagem da área em período anterior à implantação do projeto e vista do local em 2015**



Fonte: Portal odiário.com (2009); Amorim (2015)

Grande parte dos lotes que integram o Novo Centro encontra-se ocupada por edifícios verticais destinados aos usos residencial, comercial e de prestação de serviços<sup>102</sup>. Destaca-se que nessa região da cidade (Zona Especial 1 – Novo Centro) incide o maior potencial construtivo estabelecido pela legislação de uso e ocupação do solo, sem aplicação de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): o coeficiente de aproveitamento (CA) é igual a 6,0. No entanto, o projeto já apresenta sinais de saturamento, o que pressupõe a busca por uma nova fronteira para atuação do mercado imobiliário, que já aposta em outro empreendimento: o Novo Centro Cívico – Eurogarden<sup>103</sup>.

100 O processo de verticalização no período foi incentivado pela lei de uso e ocupação do solo aprovada em 1983, a Lei nº 1.736, de 29 de dezembro de 1983 (MARINGÁ, 1983). Ver Capítulo 3, Seção 3.4 – Planejamento e regulação urbana no período que antecede o Estatuto da Cidade.

101 A área do Novo Centro foi objeto de projeto de reestruturação urbana encomendado ao arquiteto Oscar Niemeyer, em 1985, que ficou conhecido como Projeto Ágora. Em 1996, “sem que nada do que fora projetado por Niemeyer tivesse saído do papel, o projeto urbano, que reservava grande espaço ao uso público, respeitando a essência da área central, foi aos poucos privatizado e elitizado, através da construção de inúmeros edifícios verticais de alto padrão” (SILVA, 2015, p. 167-168).

102 Parte expressiva do capital investido na área do Novo Centro teve origem na própria cidade: empresários, profissionais liberais e grandes comerciantes da cidade (GIMÉNEZ, 2009, p. 52 apud AMORIM, 2015, p. 78).

103 Ver Amorim (2015).

Amorim (2015, p. 149) registra que a concepção desse novo empreendimento teve início em 2011, quando um grupo de empresários e políticos locais, organizado sob a forma de uma sociedade de propósito específico, encomendou junto ao escritório francês “Archi5” um projeto urbanístico de edifícios multiusos<sup>104</sup>. Trata-se de um novo bairro planejado que tem por objetivo “a construção de aproximadamente 90 torres de edifícios de até 250 metros de altura, dentre outras construções, tais como shoppings centers, espaços de lazer, além da área destinada para incorporar o Centro Cívico” (VICENTE<sup>105</sup>, 2012 apud AMORIM, 2015, p. 149).

Há uma Operação Urbana Consorciada aprovada para o local denominada Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico Eurogarden (OUCNCCE), por meio da Lei Complementar nº 946, de 07 de junho de 2013 (MARINGÁ, 2013b). Segundo Secretário Municipal, em depoimento à pesquisa, o poder público local estava trabalhando na viabilização de uma parceria público-privada para alavancar o projeto. Até a conclusão desta pesquisa o empreendimento ainda não havia sido iniciado.

### 3.3 Estrutura espacial

Maringá, implantada a partir de um plano urbanístico, mantém ainda hoje muitas das características da ocupação inicial: avenidas amplas e densamente arborizadas, fundos de vale preservados ao longo dos cursos d’água que cortam a cidade e sistema de áreas verdes formado por parques e unidades de conservação internas à área urbana<sup>106</sup>. Esses elementos, somados ao baixo índice de verticalização da cidade, propiciam uma elevada qualidade do espaço urbano. No entanto, a área do plano inicial destaca-se do restante da cidade, principalmente pelo traçado do sistema viário e pela presença dos bosques urbanos, o Parque do Ingá e o Bosque II, além do Horto Florestal.

A expansão do núcleo inicial da cidade na direção norte do perímetro urbano, desde sua fundação, resultou em problemas de mobilidade, principalmente para a travessia da barreira formada pela ferrovia e pela rodovia federal que cortava a cidade no sentido leste-oeste. Para solucionar esses problemas, o poder público implantou duas obras de impacto: (i) o rebaixamento da ferrovia, conforme mencionado na Seção anterior, que deixou de ser de superfície e passou a ser subterrânea na região central da cidade, dando origem à Zona Especial “Novo Centro”, frente de atuação recente do setor imobiliário e, (ii) a construção do Contorno Norte, com o objetivo de desviar o tráfego de caminhões e veículos que atravessam a cidade em direção a outros municípios, por meio da Rodovia Federal. O Contorno Norte integra anel viário localizado nas proximidades

---

104 O Empreendimento Novo Centro Cívico – Eurogarden engloba dois imóveis: o terreno público onde funcionava o antigo aeroporto da cidade e o terreno particular, ao lado da área pública, de propriedade de empresário do setor de supermercados. Esse terreno particular foi objeto de notificação para PEUC na primeira etapa de aplicação do instrumento. Retomaremos esse caso no Capítulo 4, Seção 4.5 – Resultados Preliminares.

105 VICENTE, Angela. O futuro não demora. *Revista Obra Prima*, julho de 2012. Disponível em: <http://arquitetandonatv.blogspot.com.br/2013/03/novo-centro-civico-de-maringa-ofuturo.html>. Acesso: 14 de jan. de 2015, p. 74-80. (Data referente ao acesso realizado por Amorim)

106 Maringá tem 130 mil árvores, 105 praças e 11 reservas florestais. Em média, são 25 metros quadrados de área verde por habitante (PORTAL DA CIDADE, 2014).

dades da divisa entre o perímetro urbano e a área rural do município, que interliga as rodovias que cruzam Maringá. Até recentemente, a cidade contava apenas com o trecho sul do anel viário (Contorno Sul). As obras do Contorno Norte, iniciadas em 2008, foram concluídas em 2014.

Cabe registrar, entretanto, que o campus da Universidade Estadual de Maringá (UEM), pela sua dimensão e localização, se constitui em elemento físico que dificulta as interligações no sentido centro-norte na cidade, apesar das obras de rebaixamento da ferrovia e de desvio da rodovia federal implementadas pelo município.

Encontra-se em projeto ampliação do anel viário, a partir da construção do Contorno Sul Metropolitano, que prevê a interligação de Maringá com os municípios vizinhos de Paiçandu, Marialva e Sarandi. Em seu traçado inicial, o novo Contorno atravessará a área rural, nas porções sudoeste e sul de Maringá, cortando a região do aeroporto municipal.

Em contraste com a forte dinâmica do mercado imobiliário local, o perímetro urbano de Maringá abriga antigas chácaras de lazer, localizadas nas proximidades da área central, que datam da época de formação da cidade. Há também chácaras e sítios que apresentam atividade agrícola familiar regular – às vezes de subsistência –, em perímetros delimitados como área urbana, mas que conservam características rurais. Além disso, há um número expressivo de vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos não edificadas nos loteamentos existentes em diversos bairros consolidados da cidade.

Outra característica de Maringá diz respeito à ausência de favelas ou ocupações irregulares, conforme mencionado. Os núcleos que se formaram na cidade na década de 70 foram “erradicados” pelo poder público, que atua fortemente no controle da produção informal na cidade. O déficit habitacional, calculado em 10.587 unidades habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013) tem sido atendido por meio da construção de conjuntos habitacionais horizontais financiados com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Faixa 1<sup>107</sup>, e da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR). Esses conjuntos estão localizados fora do Distrito Sede, nas áreas periféricas da cidade e também em áreas rurais lindeiras ao perímetro urbano<sup>108</sup>, mas principalmente no Distrito de Floriano, no limite sul do município.

Quanto ao padrão de ocupação do território, Maringá apresenta adensamento concentrado na área central da cidade, com presença de condomínios verticais voltados ao uso comercial e de serviços, mas também ao uso residencial. No restante da cidade, à exceção de parte das porções sudoeste e sul do perímetro urbano, ocupadas pelo uso industrial, há predominância do uso residencial horizontal, de baixa densidade (porções sudeste e sul) e média densidade (porções noroeste, norte e nordeste)<sup>109</sup>.

---

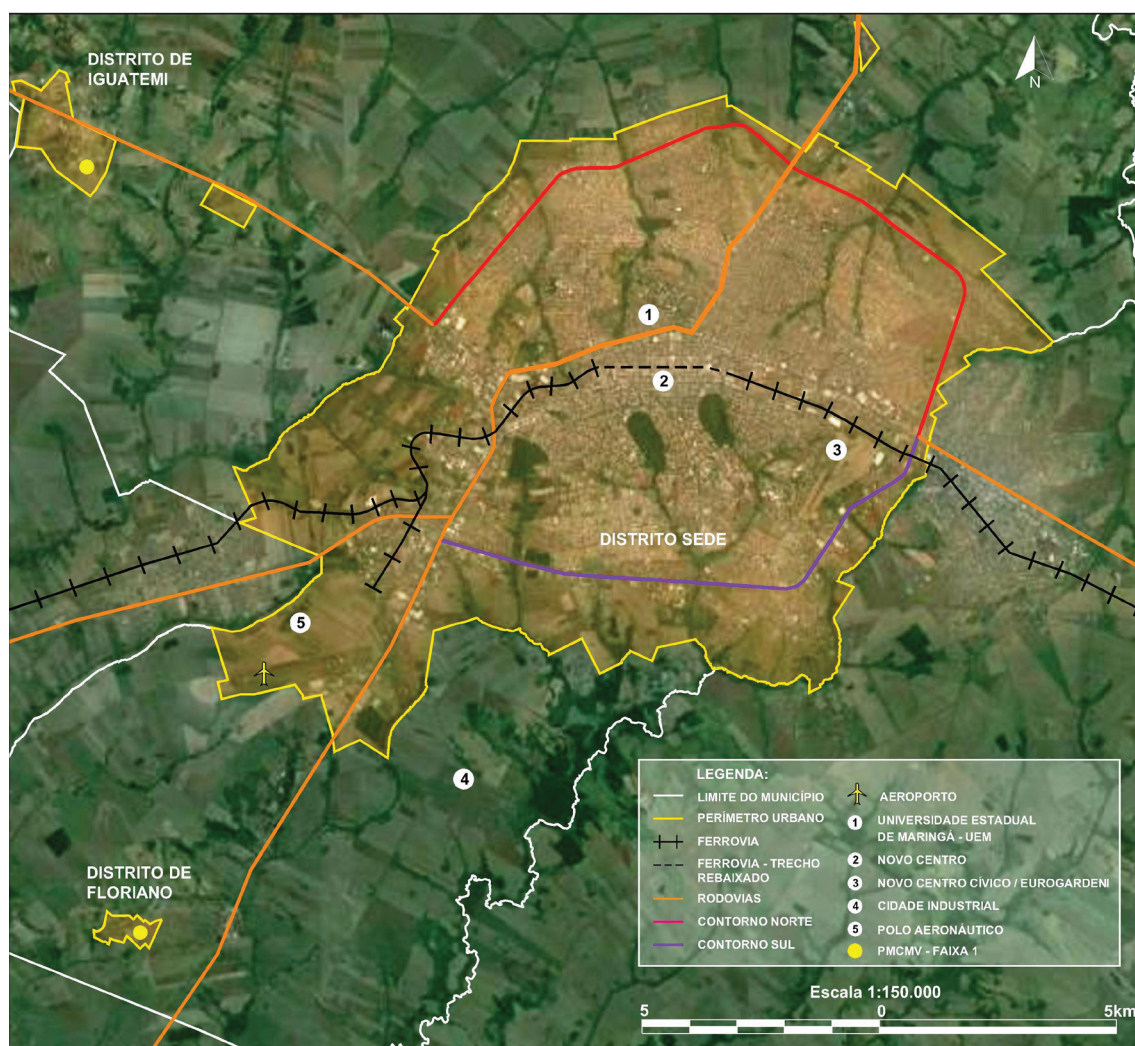
107 Conforme registrado no Capítulo 1, o PMCMV – Faixa 1 destina-se ao atendimento de famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00 (PORTAL BRASIL, 2016).

108 Aprovação do parcelamento do solo condicionada à doação compulsória de percentual de lotes do empreendimento ao Fundo Municipal de Habitação (FMH). A legislação urbanística vigente será tema da Seção 3.5 deste Capítulo.

109 As regiões sudeste e sul abrigam condomínios fechados e loteamentos voltados à população de renda média e média alta. Na região norte do perímetro urbano, estão localizados os loteamentos e conjuntos habitacionais destinados a camadas de menor renda (renda média e média baixa).



Figura 3.7: Elementos estruturadores do espaço urbano



Fonte: Elaboração própria com base em Google Earth (2015)

Até período recente, a malha urbana estava contida nos limites do anel viário, entre os Contornos Norte e Sul, à exceção da porção leste da cidade, conurbada com o município vizinho de Sarandi. A construção do Contorno Norte e o novo macrozoneamento vigente têm incentivado a expansão da malha urbana para além dos limites do anel viário, tanto na região sul, como na região norte, principalmente.

Na Figura 3.7, encontram-se representados os elementos estruturadores do espaço urbano, além da localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1.

Cabe registrar que o poder público está implantando novo parque industrial denominado Cidade Industrial, em área de cerca de 2,5 milhões de metros quadrados, que abrigará também outros usos, entre os quais o uso residencial multifamiliar. Trata-se de um “novo bairro” na área rural, em região próxima ao aeroporto da cidade. Ainda, o município prevê a implantação de um parque ambiental nas proximidades do novo parque industrial, além de polo aeronáutico nos lotes

lindeiros ao aeroporto. A região sul da cidade também abrigará uma unidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Com os novos empreendimentos públicos e a previsão de implantação do Contorno Sul Metropolitano, a região sul do município tem se configurado em um novo vetor de expansão (horizontal) da cidade, tanto na área urbana como na área rural. Além disso, o empreendimento Novo Centro Cívico – Eurogarden, caso seja concretizado, pode também se tornar um vetor de expansão, desta vez vertical, de Maringá. O maior estoque de glebas urbanizáveis internas ao perímetro urbano está localizado nas porções sudoeste e sul do município.

### 3.4 Planejamento e regulação urbana no período que antecede o Estatuto da Cidade

Maringá nasce como uma cidade planejada e foi construída a partir de um plano urbanístico moderno. Segundo Amorim (2015, p. 121):

Dessa diferença inicial advém o papel e a presença que os planos, as leis e normas urbanísticas e a municipalidade tiveram [...], no tocante ao ordenamento, planejamento e direcionamento da expansão da malha urbana e na própria valorização imobiliária, consoante às expectativas e influências do mercado local.

No período 1947-2000, o município aprovou dois planos diretores, além de várias leis que estabeleceram parâmetros para uso, ocupação e parcelamento do solo. As primeiras normas e códigos urbanísticos datam da década de 50 e, segundo Cordovil e Rodrigues (2010), esse conjunto de leis formulado para Maringá “teve grande influência para a configuração das primeiras expansões do plano inicial e para a mudança de seus usos e parâmetros urbanísticos, contribuindo para as reformulações das zonas propostas por Vieira”<sup>110</sup>.

Em 1968, pouco mais de 20 anos da fundação de Maringá, o primeiro Plano Diretor da cidade foi aprovado por meio da Lei nº 621, de 03 de outubro de 1968 (MARINGÁ, 1968a), juntamente com as primeiras leis urbanísticas de zoneamento e parcelamento do solo. O Plano Diretor de 1968 foi elaborado por equipe técnica multiprofissional, que orientava o trabalho em outras cidades do Paraná, como Ponta Grossa, Paranaguá e Apucarana (MARINGÁ<sup>111</sup>, 1967 apud CORDOVIL, 2010, p. 355)<sup>112</sup>.

---

110 Em 1959, foi aprovada a Lei nº 34, de 31 de outubro de 1959 (MARINGÁ, 1959), o novo Código de Posturas e Obras, que estimulou mudanças tanto nos usos quanto nos índices urbanísticos. Destaca-se a substituição das unidades de vizinhança propostas no plano de Jorge de Macedo Vieira, que formariam núcleos comerciais e de serviços distribuídos pela malha urbana, pela orientação para a consolidação de eixos lineares de comércio (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010).

111 MARINGÁ (Prefeitura Municipal) Plano Diretor de Desenvolvimento, 1967.

112 O Estado do Paraná preocupava-se com um projeto de desenvolvimento econômico com bases mais amplas que incluísse, além da economia, o planejamento territorial e as reformulações das estruturas administrativas. Em 1963, estudo realizado pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs), determinou vários polos regionais que seriam o foco de investimento da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar) – para o desenvolvimento do Estado que, além da sede, Curitiba, contemplava cidades como Maringá (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010).



De acordo com Rodrigues (2004, p. 68):

Os motivos para elaboração do primeiro plano diretor da cidade foram dois: melhor conduzir o planejamento urbano da cidade, buscando corrigir as distorções que começavam a surgir na área externa ao plano, relacionadas à ocupação das chácaras, e atender à determinação do Estado que pedia um diagnóstico local que norteasse o desenvolvimento econômico do Paraná.

Cordovil (2010, p. 361) registra que a Lei do Plano contou com um amplo estudo e dividiu-se em duas partes: diagnóstico e propostas. Segundo a autora, o documento final, que reúne diagnóstico, proposta e anexos, “é extenso e soma cerca de 400 páginas”<sup>113</sup>. O Plano Diretor traz como objetivos, entre outros, a consolidação da posição polarizadora de Maringá na região, a industrialização local e regional e a integração social e cultural das correntes migratórias. Na sequência, foram aprovadas as Leis de Zoneamento – Lei nº 624, de 9 de outubro de 1968 (MARINGÁ 1968b), de Loteamento – Lei nº 625, de 9 de outubro de 1968 (MARINGÁ, 1968c) e o Código de Edificações – Lei nº 626, de 26 de outubro de 1968 (MARINGÁ, 1968d)<sup>114</sup>.

No bojo da aprovação do primeiro Plano Diretor da cidade, destaca-se a criação do Escritório Técnico de Planejamento (Eteplan), por meio da Lei nº 622, de 26 de outubro de 1968 (MARINGÁ, 1968e). Silva (2015, p. 122) relata que, durante a gestão do Prefeito Adriano José Valente, entre os anos de 1969 e 1972, “o Eteplan ganhou corpo, passando a contar com uma equipe multidisciplinar e com recursos financeiros do município, estado, governo federal e até de programas e órgãos internacionais”<sup>115</sup>. O Eteplan, de caráter tecnocrático, concentrava amplas atribuições e diversas atividades que englobavam pesquisas regionais, revisões de leis e projetos arquitetônicos pontuais (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010).

Garcia e Cordovil (2015, p. 8) ressaltam a potencialidade que o Eteplan representava para a institucionalização do planejamento urbano em Maringá:

A implantação de um escritório técnico de planejamento em uma cidade previamente organizada era uma das maiores possibilidades da manutenção do traçado urbanístico ímpar que dava forma a Maringá desde o seu plano.

---

113 Quanto aos aspectos metodológicos, o plano baseou-se nos procedimentos sugeridos pelo Padre Leuret. Segundo Cordovil (2010, p. 361), “a partir do diagnóstico, as propostas consideram os aspectos sociais, econômicos, da saúde, administrativos e, principalmente, os físico-territoriais, com intervenções e sugestões para adequação do espaço urbano”.

114 Além do zoneamento, o conjunto de leis aprovadas junto com o Plano Diretor estabeleceu a definição de perímetro urbano (loteamentos aprovados e áreas industriais), a reformulação da hierarquia viária e a elaboração de propostas voltadas à preservação dos fundos de vale.

115 Durante a gestão do Prefeito José Valente, foi aprovada a Lei nº 876, de 20 de outubro de 1971 (MARINGÁ, 1971), que autorizou o convênio entre Maringá e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e incluiu a cidade no Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). Como Maringá havia acabado de produzir um plano diretor subsidiado pelo governo estadual e contava com o Eteplan, o convênio não foi efetivado e o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) não foi elaborado. No período foram implantados alguns dos mais importantes equipamentos urbanos da cidade, como a Universidade Estadual de Maringá (UEM), o Parque do Ingá (no Bosque I proposto no plano de Jorge de Macedo Vieira), e o Paço Municipal (CORDOVIL, 2010; GARCIA; CORDOVIL, 2015, p. 9-10).

A criação deste escritório tem um significado simbólico marcante para a instituição do planejamento da cidade através da intenção de ordenar seu crescimento com autonomia.

No entanto, mesmo com todas as suas realizações de estudos e projetos para o município, o Eteplan durou apenas uma gestão municipal. O Prefeito Silvio Barros I (1973-1977), sucessor de Adriano José Valente, extinguiu o órgão em 01 de junho de 1973, e suas atribuições foram incorporadas ao gabinete do prefeito (GARCIA; CORDOVIL, 2015, p. 10). Para atendimento de projetos pontuais o Prefeito criou a Assessoria de Arquitetura e Urbanismo, ligada a seu gabinete e, para projetos de grande envergadura, foram contratados escritórios renomados como o de Jaime Lerner e equipe (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010)<sup>116</sup>.

Na gestão do Prefeito João Paulino Vieira Filho (1977-1983), sucessor de Silvio Barros I, foi criada a Coordenadoria de Planejamento, Habitação e Urbanismo, organismo técnico que desempenhou as funções relacionadas ao urbano e equiparava-se ao Eteplan (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010; SILVA, 2015). No início da década de 80, foram instituídas novas leis de parcelamento do solo e de zoneamento, as Leis nº 1.735, de 29 de dezembro de 1983 (MARINGÁ, 1983) e nº 1.736, de 13 de abril de 1984 (MARINGÁ, 1984), respectivamente.

Durante a administração do Prefeito Ricardo Barros (1989-1992), foi aprovado novo Plano Diretor, por meio da Lei Complementar nº 01, de 27 de dezembro de 1991 (MARINGÁ, 1991a) denominado Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento, cuja elaboração contou com diagnóstico realizado pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu (Metroplan), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e Prefeituras Municipais. Segundo Cordovil e Rodrigues (2012), o Plano traz uma abordagem metropolitana para o estabelecimento de diretrizes relacionadas ao desenvolvimento do espaço urbano e regional<sup>117</sup>.

O novo Plano Diretor foi aprovado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, nesse contexto, definiu as condicionantes para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana imobiliária. Além disso, relacionou instrumentos para a implementação de suas diretrizes, dentre os quais: parcelamento compulsório, edificação compulsória, desapropriação-sanção e IPTU progressivo no tempo<sup>118</sup>. É importante destacar que o Plano Diretor estabeleceu

---

116 Cordovil (2010) registra que a contratação de arquitetos de outras cidades traria, à época, mais evidência e potencial de convencimento para a liberação de recursos pelo governo federal para projetos de relevância para a cidade. Essa “chancela” que se iniciou com este Prefeito, será seguida por seus dois filhos à frente da Prefeitura (Ricardo Barros e Silvio Barros II) e pelo segmento empresarial da cidade (SILVA, 2015, p. 125).

117 A principal tarefa da Metroplan era conduzir os novos planos diretores dos quatro municípios à luz da Constituição Federal de 1988, que foram elaborados e aprovados, mas pouco implementados, devido à transição dos novos governos. Destaca-se, entre outras diretrizes definidas para o desenvolvimento metropolitano constantes do Plano Diretor de Maringá: “redução progressiva das desigualdades intermunicipais no que diz respeito aos padrões urbanísticos, habitacionais, de serviços setoriais e equipamentos urbanos e comunitários oferecidos à população” (MARINGÁ, 1991a).

118 A Lei do Plano estabeleceu também prazo para cumprimento das obrigações e área de incidência dos instrumentos. Prazos (contados a partir da notificação dos proprietários): parcelamento compulsório: 30 meses; edificação compulsória: 24 meses; IPTU progressivo no tempo: em até 2 (dois) exercícios; desapropriação-sanção: deverá ser iniciada em até 2 (dois) meses a partir do exercício subsequente àquele último em que foi aplicado o IPTU progressivo, através da edição do decreto expropriatório (Art. 13, parágrafo 6º, alíneas a até d). Perímetro de incidência dos instrumentos: em todas as áreas vazias existentes dentro do perímetro urbano de Maringá, Florianópolis e Iguatemi (Art. 23).

como diretriz para a política urbana de Maringá, segundo os incisos III e IV, do Art. 10: “o controle da expansão dos loteamentos e a incorporação efetiva dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados ao processo de desenvolvimento urbano do Município” (MARINGÁ, 1991a). Concomitante à deliberação do Plano, foi aprovada nova lei de uso e ocupação do solo, a Lei Complementar nº 03, de 27 de dezembro de 1991 (MARINGÁ, 1991b).

Cumpra mencionar que durante a gestão de Ricardo Barros, em setembro de 1991, Maringá sediou o 2º Congresso Internacional de Urbanismo<sup>119</sup>. Há registros de que no mesmo período foi elaborado um Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Município de Maringá, também chamado de cidade-empresa, que almejava transformar a região norte do Paraná no maior polo turístico e agroindustrial do Estado (BOEIRA<sup>120</sup>, 2005 apud SILVA, 2015, p. 166).

A partir de 1993, o Prefeito Said Ferreira (1993-1996), sucessor de Ricardo Barros, desfez a estrutura física e técnica do Metroplan, reduzindo a discussão sobre o desenvolvimento urbano a questões sobre parâmetros urbanísticos. Durante sua gestão foi aprovada nova legislação de uso e ocupação do solo (LC nº 46/94) e de parcelamento do solo (LC nº 44/94) (SILVA, 2015, p. 163)<sup>121</sup>.

Em 1997, já na administração do Prefeito Jairo Gianoto (1997-2000), sucessor de Said Ferreira, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá (IPPLAM), com os objetivos de elaboração de um novo plano diretor e emissão de pareceres sobre propostas relacionadas a alterações urbanísticas para a cidade. No entanto, o IPPLAM foi desmontado no ano seguinte (SILVA, 2015, p. 163).

Na mesma gestão, em 1999, um novo arcabouço legal foi instituído, com a aprovação simultânea de seis novas leis: uso e ocupação do solo (LC nº 331/99); perímetro urbano (LC nº 332/99); sistema viário (LC nº 333/99); parcelamento do solo (LC 334/99); edificações (LC nº 335/99) e solo criado (LC nº 336/99). Cordovil e Rodrigues (2010) relatam que a visão tecnocrática que perpassou a elaboração dos planos anteriores permaneceu naquele momento, “pois ainda não havia a orientação de incluir participação da sociedade civil no processo”.

Silva (2015, p. 164-165) registra que entre 94 e 99 foram aprovadas 293 leis complementares relacionadas ao campo do planejamento urbano, e acrescenta:

Pode-se afirmar, diante das manobras urbanísticas ocorridas durante a gestão de Said Ferreira (1993-1996) e Jairo Gianoto (1997-2000), além da tentativa frustrada de maior rigor na condução do planejamento urbano de Maringá com a curta vida do IPPLAM, que interesses particulares, liderados pelo setor imobiliário, se afirmavam cada vez mais diante da produção da cidade.

---

119 O Congresso contou com a presença de Milton Santos, Álvaro Siza, Jonathan Burnett, John Turner e Jordi Borja e teve como presidente de honra o arquiteto Oscar Niemeyer, que, naquele período, estava desenvolvendo um projeto para a Prefeitura de Maringá (Projeto Ágora).

120 Ver nota 91.

121 Quanto à legislação urbanística aprovada em 1994, não houve alteração expressiva em relação ao conteúdo das leis anteriores.

Na sequência, serão registrados aspectos relevantes da legislação complementar aos Planos Diretores, que sustentaram a ocupação do território, desde a aprovação do primeiro plano diretor do município até meados dos anos 2000. O Quadro 3.1 traz a síntese da legislação urbanística aprovada entre os anos de 1968 e 1999.

**Quadro 3.1: Quadro síntese da legislação urbanística aprovada entre os anos de 1968 e 1999**

PLANO DIRETOR		USO E OCUPAÇÃO DO SOLO		PARCELAMENTO DO SOLO	
Lei nº 624/68	03 de outubro de 1968	Lei nº 624/68	09 de outubro de 1968	Lei nº 625/68	09 de outubro de 1968
		Lei nº 1.736/84	13 de abril de 1984	Lei nº 1.735/83	29 de dezembro de 1983
LC nº 01/91	27 de dezembro de 1991	LC nº 03/91	27 de dezembro de 1991	-	-
		LC nº 46/94	09 de junho de 1994	LC nº 44/94	23 de maio de 1994
		LC nº 331/99	23 de dezembro de 1999	LC nº 334/99	23 de dezembro de 1999

Fonte: Elaboração própria

A Lei de Zoneamento aprovada em 1968 – Lei nº 624/68 (MARINGÁ, 1968b) dividiu a cidade em zonas residenciais, comerciais, industriais e especiais. Para as zonas residenciais, ZR1 a ZR4, foram definidos parâmetros de ocupação diferenciados, baseados na homogeneização das classes sociais. Destaca-se que os conjuntos habitacionais considerados de interesse social eram permitidos apenas na ZR4, área externa ao plano inicial da cidade, e também nas áreas de expansão urbana<sup>122</sup>.

No início da década de 80, a nova Lei de Parcelamento do Solo – Lei nº 1.735/83 (MARINGÁ, 1983), elaborada com base na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979)<sup>123</sup>, estabeleceu, entre outros dispositivos, regras para a reserva de áreas públicas e para implantação de vias paisagísticas nos novos loteamentos. Quanto à Lei de Zoneamento aprovada no mesmo período – Lei nº 1.736/84 (MARINGÁ, 1984), foram mantidos parâmetros diferenciados de ocupação nas zonas residenciais ZR1 a ZR4 e foi criada a zona residencial popular ZR5. Ainda, a nova lei instituiu significativo aumento de potencial construtivo e densidade para a área central da cidade: coeficiente de aproveitamento (CA) igual a 10 e taxa de ocupação (TO) igual a 100% (SILVA, 2015, p. 145).

Em 1991, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LC nº 03/91 (MARINGÁ, 1991a) aprovada juntamente com o Plano Diretor do município definiu novo zoneamento para a cidade, reduzindo as zonas residenciais para apenas três tipos: ZR1, ZR2 e ZR3. Destaca-se, entre outros parâmetros definidos pela referida Lei, a instituição de lote mínimo de 300 metros quadrados para as três zonas residenciais e a alteração do potencial construtivo para a zona central da cidade: o coeficiente de aproveitamento (CA) foi reduzido de 10 para 4 ou 4,5, dependendo do uso do edifício e do tipo de logradouro (rua ou avenida), e a taxa de ocupação (TO), de 100% para 50% a 85%, dependendo do pavimento.

Em 1999, um novo conjunto de leis foi aprovado, com alteração de parâmetros urbanísticos tanto para o uso e ocupação quanto para o parcelamento do solo, com destaque para a criação

122 Lote mínimo nas ZR1 e ZR2: 600 metros quadrados. A ZR4 era a zona residencial que apresentava padrões menos restritivos: era permitido lotes de 300 metros quadrados e habitação coletiva de até quatro pavimentos (MARINGÁ, 1968b).

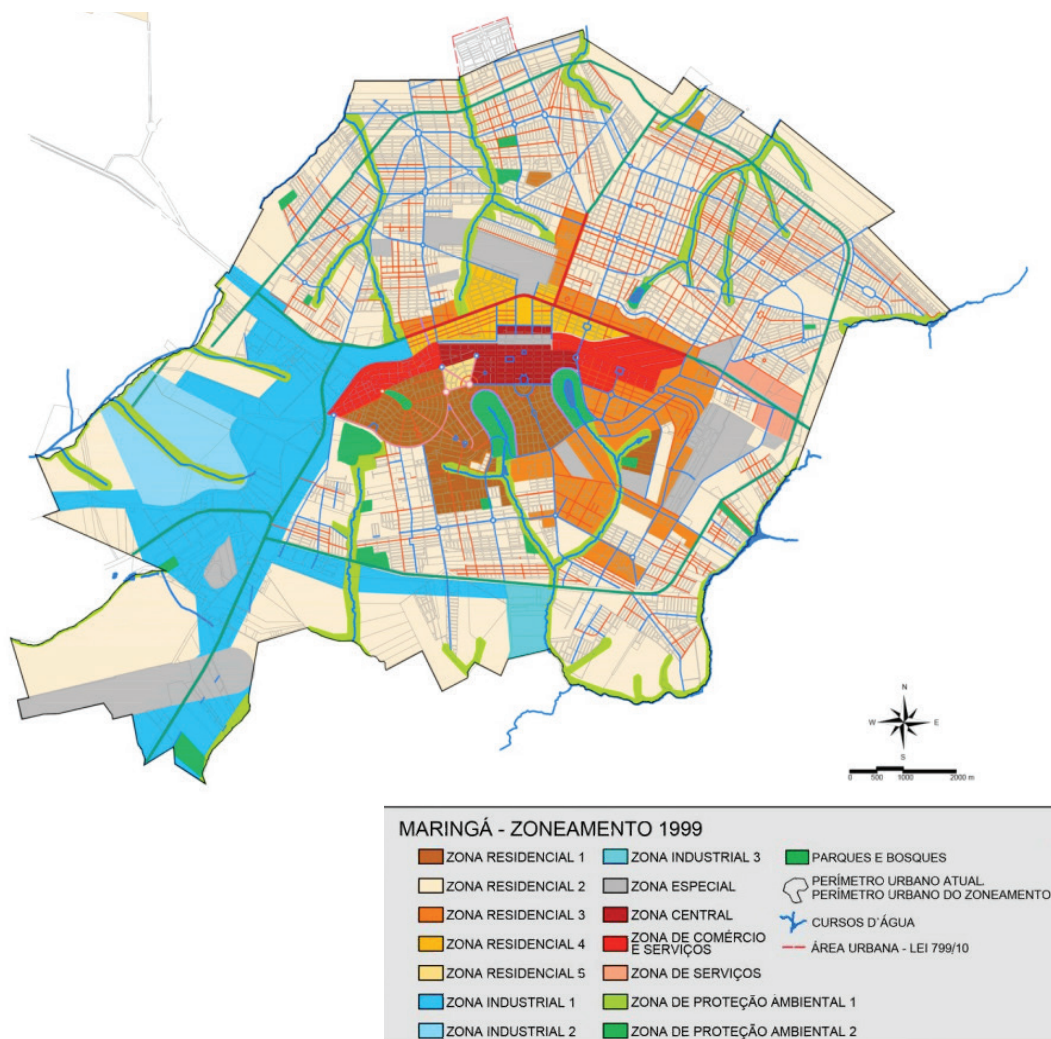
123 Lei federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, revisada por meio da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

de novas modalidades de ocupação do solo e a proposição de novo zoneamento para a cidade (Figura 3.8), que se mantém vigente até hoje, com algumas pequenas alterações e inclusões.

A lei de parcelamento do solo, LC nº 334, de 23 de dezembro de 1999 (MARINGÁ, 1999c) definiu como dimensões mínimas para lotes nas zonas residenciais (i) testada de 12 metros e (ii) área de 300 metros quadrados (Art. 7º).

Já a LC nº 331, de 23 de dezembro de 1999 (MARINGÁ, 1999a) instituiu as seguintes modalidades de ocupação do solo: (i) residências isoladas (ocupação unifamiliar); (ii) residências geminadas (ocupação bifamiliar)<sup>124</sup>; (iii) residências em série, transversais ou paralelas ao alinhamento predial (vilas); (iv) edifícios<sup>125</sup>; e (v) conjuntos residenciais, formados por unidades horizontais e/ou unidades verticais. Para as residências geminadas e as vilas, a Lei estabeleceu fração mínima de seis metros para a testada dos lotes e área de 150 metros quadrados. Nessa condição, os lotes mínimos, dependendo de sua localização, poderiam receber ocupação bifamiliar.

**Figura 3.8: Zoneamento de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 331/1999**



Fonte: Silva (2015)

124 Duas residências no mesmo lote, de frente para o logradouro, geminadas ou não.

125 Vedados nas ZR1, ZR2 e ZR5



Em relação ao zoneamento, a LC nº 331/99 dividiu o município nas seguintes Zonas: Central (ZC); de Comércio e Serviços (ZCS); Industrial (ZI); Residencial (ZR1 a ZR5); de Proteção Ambiental (ZPA); Especiais (ZE); e Agrícola (ZA). Quanto aos parâmetros urbanísticos, além do coeficiente de aproveitamento, a Lei instituiu densidade máxima em habitantes por hectare, para as zonas onde era permitido o uso residencial<sup>126</sup>. A zona residencial ZR2 (140 hab/ha) incide sobre a maior parte do perímetro urbano e as zonas ZR3 e ZR4 (350 hab/ha e 575 hab/ha, respectivamente), onde é permitido um maior adensamento, estão localizadas na área central da cidade e na porção sudeste do perímetro urbano.

Por fim, vale ressaltar que as Leis nº 331/99 e 334/99 ficaram vigentes até o ano de 2011, quando foram revogadas integralmente por meio das Leis nº 888/2011 e 889/2011, as novas leis de uso e ocupação do solo e parcelamento do solo, respectivamente. Durante esse período, o município aprovou novo Plano Diretor à luz do Estatuto da Cidade, em 2006, como também sua primeira revisão em 2010.

Observa-se, com base na evolução da legislação urbanística, que a adoção de zoneamento restritivo e a concessão de maior potencial construtivo para poucas zonas da cidade contribuíram para um processo de valorização do perímetro central, que preserva o padrão urbanístico original, que se tornou referência de Maringá. Além disso, esse processo direcionou as camadas de menor renda para as áreas periféricas da cidade, mas principalmente para os municípios vizinhos, onde o padrão urbanístico é menos restritivo e o valor da terra é mais acessível. Essa combinação desloca a periferia de Maringá para seu entorno imediato, o que garante a esse Município os bons indicadores de qualidade de vida e condição urbana e ambiental, especialmente em suas áreas mais centrais, em oposição a seus vizinhos.

### **3.5 Planejamento e regulação urbana no período pós-Estatuto da Cidade**

Maringá inicia a década de 2000 com uma população de quase 290 mil habitantes, na condição de polo da Região Metropolitana recém-instituída, e vivencia um momento político atípico: elege o primeiro representante de um partido de esquerda no município, José Cláudio Pereira Neto, do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>127</sup>.

A gestão 2001-2004, impulsionada pela necessidade de um plano municipal que pensasse o desenvolvimento de Maringá, realizou o I Congresso da Cidade<sup>128</sup> (MINISTÉRIO DAS CIDADES,

---

126 Densidade máxima de habitante por hectare: ZC: 660; ZCS: 550; ZR1: 70; ZR2: 140; ZR3: 350; ZR4: 575; ZR5: 30 e ZA: 10 (MARINGÁ, 1999a).

127 Silva (2015, p. 188) atribui o fato ao descontentamento da cidade com a gestão do Prefeito Jairo Gianoto (1997-2000), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deposto do cargo antes de terminar o mandato sob a acusação de desvio de recursos públicos (contexto local) e ao fortalecimento do PT na condição de principal partido de oposição ao governo do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso (contexto nacional).

128 O I Congresso da Cidade teve duração de cerca de um ano, de sua concepção à assembleia final. A administração local tomou a decisão em abril de 2003, tendo como referência o congresso organizado em Porto Alegre (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 2).

2005, p. 2). Segundo Cordovil e Rodrigues (2010), “o Congresso visou, por meio da participação popular, colher subsídios para a revisão do Plano Diretor vigente desde 1991”.

Em 2003, o então Prefeito José Cláudio Pereira Neto faleceu, durante seu mandato, tendo governado a cidade até 2002. João Ivo Caleffi, Vice-Prefeito eleito, assumiu a prefeitura de 2002 a 2004. A partir de 2005, o grupo político de oposição<sup>129</sup> reassumiu a administração da cidade, com a eleição do Prefeito Silvio Barros II (anteriormente filiado ao Partido Progressista – PP, atualmente, ao Partido Humanista da Solidariedade – PHS), que administrou Maringá de 2005 a 2012 e elegeu seu sucessor, o atual Prefeito Carlos Pupin (2013-2016), também do Partido Progressista (PP). Esse período foi marcado pelo fortalecimento do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM).

### **3.5.1 O Plano Diretor aprovado em 2006 – Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006**

A partir de 2001, a consolidação do novo marco regulatório para a política urbana nacional ensejou a elaboração de um novo Plano Diretor em Maringá, à luz dos princípios, conceitos e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. O processo de elaboração e aprovação do novo Plano Diretor foi desenvolvido entre os anos de 2003 e 2006, em duas etapas distintas, e perpassou duas administrações municipais.

A primeira etapa ocorreu durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da prefeitura, ao longo do período compreendido entre os anos de 2001 e 2004, quando foi realizado o I Congresso da Cidade de Maringá. O processo contou com consultoria da Ambiens Sociedade Cooperativa, de Curitiba, e ampla participação da população. Segundo Cordovil e Rodrigues (2010):

Por meio da participação de mais de 2 mil pessoas em todo o processo, inaugurou-se a gestão democrática da cidade, incluindo segmentos que jamais participaram diretamente dos processos decisórios sobre o uso e a ocupação do solo. Representantes de segmentos populares, como associações de bairros, grupos étnicos, religiosos etc., participaram pela primeira vez de um fórum democrático, desempenhando um papel que coubera até então, apenas, aos técnicos e aos segmentos detentores do poder político e econômico do município.

As assembleias e plenárias temáticas congregaram representantes de vários segmentos organizados da sociedade, especialmente aqueles relacionados ao mercado imobiliário e aos proprietários de terrenos urbanos. Acerca disso, Cordovil e Rodrigues (2010) registram:

---

129 Grupo formado pelos irmãos Silvio Barros II, Ricardo Barros e Cida Borghetti (anteriormente filiada ao Partido Progressista – PP, e atualmente, ao Partido Republicano da Ordem Social – PROS), esposa de Ricardo Barros e Vice-Governadora do Estado do Paraná, eleita para o mandato 2015-2018. Ricardo Barros, articulador político do grupo, foi Prefeito de Maringá (1989-1992) e atualmente (outubro de 2015) é deputado federal pelo PP (2015-2018). Silvio Barros II e Ricardo Barros são filhos de Silvio Barros I, que administrou Maringá entre os anos de 1973 a 1977.

Uma das maiores polêmicas surgidas foi acerca da proposta apresentada pela equipe assessora de gravar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas definidas por meio do diagnóstico socioeconômico e territorial. Todavia, a proposta foi derrotada, à medida que, nesse fórum, prevaleciam representantes de entidades vinculadas aos interesses do mercado imobiliário.

Os resultados do Congresso foram consolidados no Projeto de Lei n.º 838/2004, documento encaminhado à Câmara de Vereadores pelo Prefeito João Ivo Caleffi (PT), no último ano de seu mandato. No entanto, a proposta do novo Plano Diretor não chegou a ser tramitada.

A segunda etapa de elaboração do novo Plano Diretor tem início no primeiro ano de gestão do Prefeito Silvio Barros II que, por meio da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), retomou o debate acerca do novo plano a partir do documento consolidado no PL nº 838/2004.

Segundo relato do então secretário de planejamento e urbanismo, o arquiteto Jurandir Guatassara Boeira, foi necessário rediscutir alguns conteúdos do plano, devido a inconsistências, o que demandou a realização de novas audiências:

Foi um processo relativamente longo, primeiro porque quando a gente pegou o documento, havia uma série de inconsistências, [...] então nós tivemos que refazer todo esse processo, refazer audiências, mas nós fizemos de forma ampla, convidamos todos os segmentos da sociedade, universidade, tal, para rediscutir alguns pontos do plano. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Entretanto, Cordovil e Rodrigues (2010) registram que a rediscussão do Plano Diretor, construído por meio de amplo processo participativo, foi feita por uma comissão nomeada pelo Prefeito Silvio Barros II, formada por “um grupo de cerca de 10 membros, a maioria, técnicos do poder público e da sociedade civil, pois não se admitiu convocar representantes que não tivessem formação na área”. Essa afirmação é corroborada por diretor da SEPLAN<sup>130</sup>:

Quando começou a gestão seguinte, [o Plano Diretor] sofreu esse processo de discussão interna, não mais em audiências públicas, [...] participativo no sentido de que você começou a contar com elementos do [Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura] CREA, da Associação de Engenheiros e Arquitetos, da Associação Comercial, quer dizer, participativo, mas numa escala mais restrita, com os segmentos organizados da sociedade, não mais aberto a todo mundo, já com interlocutores mais qualificados, engenheiros, arquitetos, economistas, advogados. Houve um processo de participação, bastante intenso, por sinal, num ambiente mais restrito. (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014)

O novo Projeto de Lei do Plano Diretor foi encaminhado à Câmara de Vereadores em 14 de agosto de 2006 e tramitou rapidamente, sendo aprovado naquela casa e sancionado pelo poder executivo como Lei Complementar nº 632, em 06 de outubro de 2006 (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010). Sobre

---

130 O entrevistado não trabalhava na Prefeitura naquele período, porém participou das discussões como arquiteto convidado.



a aprovação do Plano Diretor Participativo de Maringá, Silva (2015, p. 190) registra que essa deliberação teve colaboração integral do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM):

CODEM participou efetivamente em todas as fases do processo com um contingente de mais de 90 representantes de suas entidades e compôs [...] a Comissão Central de elaboração, revisão e redação final da proposta do projeto de Lei do Plano Diretor de Maringá encaminhado ao Legislativo para apreciação e deliberação. (CODEM<sup>131</sup>, 2009 apud SILVA, 2015, p. 190)

O Plano Diretor aprovado em 2006, na gestão do Partido Progressista, foi resultado de um longo processo que teve início na gestão do Partido dos Trabalhadores, em 2003, sendo conduzido, portanto, por grupos políticos antagônicos na cidade.

O novo Plano, elaborado e aprovado à luz do EC, definiu os princípios da Função Social da Cidade, da Função da Propriedade (Urbana e Rural), da Gestão Democrática e da Sustentabilidade; estabeleceu objetivos e estratégias para o desenvolvimento de Maringá; instituiu novo ordenamento territorial para o município; e incorporou instrumentos de política urbana previstos e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, dentre os quais o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e os sucedâneos IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção<sup>132</sup>. Cabe registrar que os objetivos relacionados ao combate à retenção especulativa do solo urbano ou aos vazios urbanos constam apenas das Diretrizes do Ordenamento Territorial (Art. 30)<sup>133</sup>, reproduzidas a partir do Estatuto da Cidade (Art. 2º, inciso VI, alínea e).

Quanto ao ordenamento territorial, o Plano Diretor definiu um macrozoneamento para o Município de Maringá. O perímetro urbano foi subdividido em cinco Macrozonas Urbanas: Consolidação, Qualificação, Industrial, de Proteção Ambiental e de Contenção. O perímetro rural, por sua vez, foi subdividido em três Macrozonas Rurais: de Transição, de Proteção do Manancial e Rural. As características e objetivos para cada uma das Macrozonas encontram-se registrados no Quadro 3.2.

A Macrozona Urbana de Consolidação (MUC) corresponde ao plano urbanístico inicial e sua expansão nas direções nordeste e sudeste. Essas áreas apresentam boa qualidade do espaço urbano e infraestrutura consolidada. A Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ), no entorno da MUC, incide sobre a maior porção do perímetro urbano e conta com uma quantidade expressiva de terrenos não edificadas, com potencial de ocupação. Na porção leste do perímetro urbano, a MUQ estende-se até a divisa com o Município de Sarandi. Essa Macrozona abriga antigas chácaras de lazer, localizadas nas proximidades do centro da cidade, além de chácaras e sítios que apresentam atividade agrícola familiar regular, às vezes de subsistência.

131 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EMPRESARIAL DE MARINGÁ – CODEM. *Coletânea das Principais Propostas, Projetos, Ações e Contribuições do Codem ao Desenvolvimento Econômico de Maringá no Período 1997-2009*. CODEM, Maringá, 2009.

132 Também foram previstos os instrumentos Transferência do Direito de Construir (TDC), Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Consórcio Imobiliário, Direito de Superfície, Operação Urbana Consorciada (OUC), Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

133 Para os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, que também aplicaram o PEUC, a preocupação com a especulação imobiliária e a devida destinação de imóveis vazios é prevista tanto como diretriz da política de desenvolvimento urbano, quanto como objetivo estratégico do Plano Diretor e também como diretriz da política habitacional (DENALDI et al., 2015a, p. 49).

A Macrozona Urbana de Contenção (MUCON) corresponde a um conjunto de glebas e terrenos periféricos, não urbanizados, próximos à divisa do perímetro urbano com a área rural. Nas regiões norte e sul, principalmente, as glebas e terrenos localizam-se após o anel viário que contorna a cidade (Contornos Norte e Sul). No entanto, há proximidade com a malha urbana existente (Figuras 3.9b 3.9c e 3.9.d). Na porção oeste-sudoeste de Maringá, os terrenos gravados como MUCON situam-se entre a Macrozona Industrial e as Macrozonas Rural e Rural de Transição e estão afastados da malha urbana. Trata-se de área de difícil acesso que mantém características rurais (Figura 3.9a).

**Quadro 3.2: Macrozonas Urbanas e Rurais – características e objetivos estabelecidos pela Lei Complementar nº 632/2006**

MACROZONA	LOCALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS ESTABELECIDOS NO PLANO DIRETOR
URBANA DE CONSOLIDAÇÃO	porção central da área urbana	boa qualidade de infraestrutura, desenho urbano e paisagem urbana; concentração de comércio e serviços; presença e concentração dos bens	garantir o uso residencial inibir a substituição do uso residencial pelo uso comercial e de serviços, buscando o máximo aproveitamento da infraestrutura instalada
URBANA DE QUALIFICAÇÃO	área urbana ocupada em torno da Macrozona Urbana de Consolidação	alta taxa de crescimento populacional; não consolidação da infraestrutura, do desenho urbano e da paisagem urbana; grande quantidade de terrenos não-edificados.	melhorar e otimizar a infraestrutura urbana e serviços públicos adequar a permissão de usos a partir de critérios de incomodidade qualificar o desenho urbano e a paisagem
URBANA INDUSTRIAL	área urbana predominantemente ocupada por estabelecimentos industriais e de serviços, na porção sudoeste do município.	vantagens de logística.	otimizar a ocupação do solo criar ambiente de intercâmbio empresarial potencializar as condições logísticas garantir a qualidade da paisagem
URBANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	áreas de fundo de vale e Unidades de Conservação internas à área urbana	-	controlar, recuperar e conservar a biodiversidade na área urbana e a morfologia dos canais hídricos compatibilizar o uso e ocupação do solo com as condições geológicas do terreno no entorno dos corpos hídricos
URBANA DE CONTENÇÃO	anel de terrenos urbanos próximos à Macrozona Urbana de Qualificação	predominância de grandes terrenos; pressão à ocupação urbana.	consolidar a malha urbana existente manter características rurais em relação ao uso e intensidade de ocupação do solo
RURAL DE TRANSIÇÃO	anel de terrenos rurais em torno das áreas urbanas da sede do Município e da área adjacente à PR-317, ao norte da sede municipal	pressão para ocupação de empreendimentos de impacto.	controlar e ordenar o uso e a ocupação do solo controlar o uso de agroquímicos, de forma a compatibilizar as atividades agrossilvipastoris com as demais atividades permitidas na Macrozona controlar, recuperar e preservar as reservas legais, a mata ciliar e a biodiversidade
RURAL DE PROTEÇÃO DO MANANCIAL	porção rural das bacias do Ribeirão Morangueiro e Ribeirão Sarandi	-	manter características rurais em relação ao uso e intensidade de ocupação do solo vetar usos e formas de ocupação do solo potencialmente poluidores controlar o uso de agroquímicos controlar, recuperar e preservar as reservas legais, a mata ciliar e a biodiversidade
RURAL	demais áreas rurais do território municipal	-	manter e incentivar atividades agrossilvipastoris, de turismo, de recuperação e manejo ambiental, de forma sustentável ordenar e monitorar o uso e ocupação da área rural controlar, recuperar e preservar as reservas legais, a mata ciliar e a biodiversidade controlar o uso de agroquímicos, de forma a compatibilizar as atividades agrossilvipastoris com as demais atividades permitidas na Macrozona

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2006)

Figuras 3.9a, 3.9b 3.9c e 3.9d: Macrozona de Contenção – porção oeste-sudoeste, norte e sul do perímetro urbano, respectivamente



Fonte: Google Earth (2015)

Para a Macrozona Urbana de Contenção, foram definidos parâmetros para parcelamento do solo e índices de ocupação mais restritivos do que para as demais macrozonas da cidade onde o Plano Diretor estabeleceu como objetivos: otimizar a infraestrutura instalada e consolidar a ocupação urbana<sup>134</sup>. Observa-se que a MUCON foi criada com o objetivo de inibir a expansão urbana para além dos limites da Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ), constituindo faixa de transição entre os perímetros urbano e rural do município.

Ainda em relação ao ordenamento territorial, o Plano Diretor criou também Zonas e Setores Especiais, entre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destinadas prioritariamente à urbanização e produção de Habitação de Interesse Social (HIS). No entanto, o plano não gravou áreas com esse zoneamento especial, conforme mencionado anteriormente, e remeteu a instituição de ZEIS à aprovação de legislação específica:

Art. 65 Leis municipais específicas poderão definir, na Macrozona Urbana de Consolidação e na Macrozona Urbana de Qualificação, áreas do território como Zonas Especiais de Interesse Social.

134 Macrozona Urbana de Contenção: lote mínimo igual a 2 mil metros quadrados e coeficiente de aproveitamento (CA) máximo igual a 1,0; Macrozona Urbana de Qualificação e Macrozona Urbana de Consolidação: lote mínimo igual a 400 metros quadrados; Macrozona Urbana de Qualificação e Macrozona Urbana de Consolidação, na Área Predominantemente Residencial 2: CA máximo igual a 1,4. Nas demais áreas que compõem a Macrozona Urbana de Consolidação, a Área Central e a Área Predominantemente Residencial 1, o CA máximo é 4,5 e 3,5, respectivamente (MARINGÁ, 2006).

[...]

Art. 70 Lei específica, baseada neste Plano Diretor estabelecerá critérios para delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social. (MARINGÁ, 2006)

Em consonância com os objetivos propostos a partir do novo macrozoneamento, o Plano Diretor estabeleceu como áreas sujeitas à aplicação do PEUC e sucedâneos: (i) Macrozona Urbana de Consolidação (MUC); (ii) Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ); (iii) Macrozona Urbana Industrial (MUI), restrita à Área Industrial 1<sup>135</sup>; e (iv) Setores Especiais, quando for o caso<sup>136</sup>. Não há disposições sobre aplicação do PEUC nas ZEIS: conclui-se que o instrumento não foi previsto para favorecer a disponibilização de áreas para produção de HIS.

Entretanto, é possível identificar outros dispositivos no Plano Diretor que podem resultar em reserva de área para HIS no município, a partir da aplicação do PEUC nas Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação (MUC e MUQ). Para a consecução da política habitacional do município, o plano previu, no capítulo que trata dos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, a possibilidade de redução do lote mínimo de 400 metros quadrados para 300 metros quadrados em parcelamentos estabelecidos na MUC e MUQ, “desde que sejam destinados, no mínimo, 3% da área líquida de lotes do empreendimento para o Fundo Municipal de Habitação, além dos percentuais mínimos para áreas de domínio público exigidos na Lei Municipal de Parcelamento do Solo” (MARINGÁ, 2006).

Para atender aos princípios previstos, relativos à gestão democrática, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor instituiu o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal, com objetivo de garantir a participação da sociedade no debate das questões relevantes à gestão municipal e na aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor. O Sistema de Planejamento e Gestão Municipal é composto pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), pelo Órgão de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial, pelas Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial e pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH).

No sistema de planejamento proposto, destaca-se a criação do CMPGT, órgão consultivo e deliberativo sobre a gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais. O referido Conselho é composto por 16 membros titulares e seus suplentes, sendo sete representantes da Prefeitura do Município de Maringá, um representante do Poder Legislativo Municipal e oito representantes da sociedade civil<sup>137</sup>. Há previsão de participação de outros três representantes no Conselho, na qualidade de convidados, sem direito a voto: um representante do Município de Sarandi, um do Município de Paiçandu e um de organismos intermunicipais e/ou metropolitanos.

---

135 A Macrozona Urbana Industrial divide-se em duas áreas: Área Industrial 1 e Área Industrial 2. A Área Industrial 1 caracteriza-se pela ocupação dispersa do território pelas unidades produtivas e tem como objetivo estabelecido pelo Plano Diretor o aproveitamento, otimização e qualificação da infraestrutura existente.

136 Em relação aos Setores Especiais, o Plano Diretor não traz parâmetros para caracterizar a definição “quando for o caso”.

137 Representantes da Prefeitura do Município de Maringá: três representantes do Órgão de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial e quatro representantes do Poder Executivo Municipal, das áreas relacionadas ao Desenvolvimento Urbano, ao Sistema Viário e Transporte Público, Meio Ambiente e à Habitação. Representantes da sociedade civil: dois membros de Conselhos Municipais distintos, sendo estes representantes da Sociedade Civil no Conselho do qual fazem parte; dois representantes das Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial; dois representantes de entidades de Ensino Superior de áreas afins, contemplando entidades públicas e privadas; e dois representantes das organizações da sociedade civil não contempladas nas demais situações (MARINGÁ, 2006).



### 3.5.2 A revisão do Plano Diretor em 2010 – Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010

O Plano Diretor, pouco mais de três anos após sua aprovação, durante o segundo mandato do Prefeito Silvio Barros II, passou por sua primeira revisão. De acordo com Cordovil e Rodrigues (2010):

As alterações propostas no Plano Diretor atendem a uma demanda dos loteadores e de outros agentes imobiliários, permitindo a continuidade da prática especulativa e se constituindo num empecilho para a efetivação da função social da propriedade e para uma ocupação mais democrática do solo urbano. Compondo o processo de avanços e de reações à nova legislação, foram aprovadas alterações da lei, na I Conferência Pública Municipal, realizada em 21 de dezembro de 2009.

O Plano revisado introduziu uma mudança significativa no ordenamento territorial vigente: a Macrozona Urbana de Contenção (MUCON) foi transformada em Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI). Os novos objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor para essa porção do território, inicialmente destinada à contenção da expansão urbana, consistem, basicamente, no incentivo à ocupação. A fim de ilustrar a mudança proposta, a seguir são apresentadas as duas redações do referido artigo:

Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006

Art. 55 A delimitação da Macrozona Urbana de Contenção tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I – consolidar a malha urbana existente;
- II – manter características rurais com relação ao uso e intensidade da ocupação do solo. (MARINGÁ, 2006)

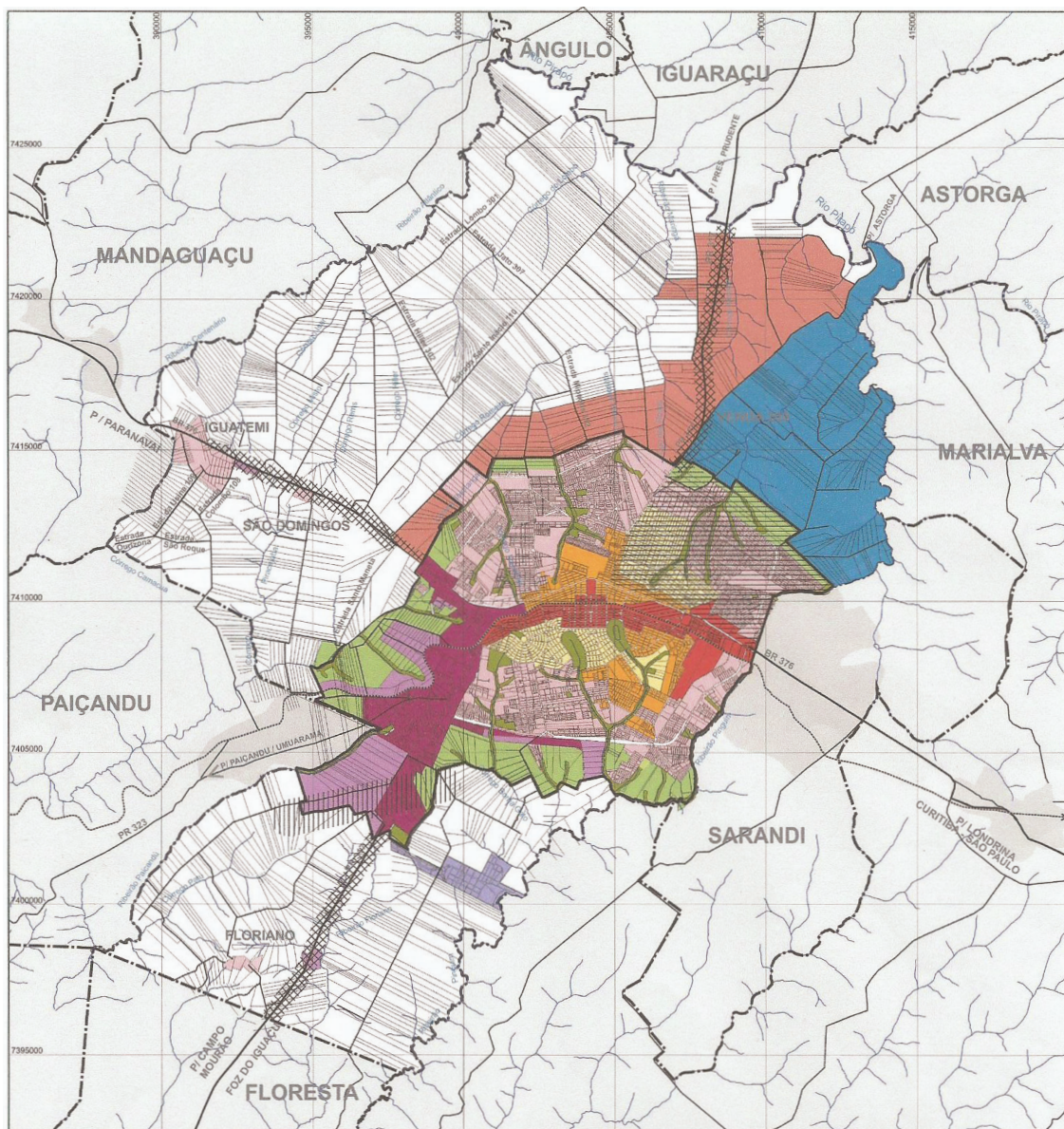
Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010

Art. 55 A delimitação da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I – aumentar a oferta de glebas urbanizáveis;
- II – atender à crescente demanda por lotes urbanizados;
- III – equilibrar a relação entre demanda e oferta de lotes urbanizados;
- IV – contribuir para a redução dos custos da terra urbanizável e urbanizada. (MARINGÁ, 2010b)

Na Figura 3.10, apresenta-se o macrozoneamento vigente após a revisão do Plano Diretor.

Figura 3.10: Macrozoneamento vigente após revisão do Plano Diretor



**Macrozonas Urbanas**

<b>Consolidação Urbana</b>
Área Central
Área Residencial 1
Área Residencial 2

<b>Industrial</b>
Área Industrial 1
Área Industrial 2
Área Industrial 3

Qualificação Urbana
---------------------

Proteção Ambiental
Ocupação Imediata

**Macrozonas Rurais**

Proteção do Manancial
Transição
Rural

**Setores Especiais:**

Proteção do Manancial
Aeroporto
Eixos Rodoviários

Fonte: Maringá (2010b)

Os parâmetros para parcelamento do solo e os índices urbanísticos estabelecidos inicialmente para a Macrozona Urbana de Contenção também foram alterados com a instituição da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata: a área do lote mínimo foi reduzida de 2 mil metros quadrados

para 400 metros quadrados e o Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo aumentou de 1,0 para 1,4<sup>138</sup>. Em relação a essa alteração, um dos diretores da SEPLAN, em entrevista para esta pesquisa, revela:

A gente chegou à conclusão que tinha que manter a cidade compacta. Não expande o perímetro desde 1999, data da última alteração da lei.

[...]

Dentro desse processo a gente percebeu que aquela coroa de lotes na Macrozona de Contenção não se coadunava com essa proposta de você ter o máximo de aproveitamento possível dentro de uma área [urbana] já existente. Não fazia sentido se você quer adensar a cidade você ter chacinhas de 2 mil metros quadrados na periferia urbana.

Porque qual era a justificativa da equipe do Plano Diretor de 2004? Essa faixa de chacinhas serviria como uma espécie de amortecedor dos efeitos da zona urbana sobre a zona rural. Ora, 98% da população de Maringá é urbana, a zona rural de Maringá, do tempo do café, aquilo tudo acabou, não existe mais. O PIB da agricultura está em 5% ou 8%, não tem sentido preservar a área rural. (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014)<sup>139</sup>

Por outro lado, para outros dois entrevistados há consenso de que a alteração promovida no macrozoneamento respondeu à crescente demanda por terras urbanizáveis naquele momento de aquecimento do mercado imobiliário. Assim, a liberação da Macrozona de Contenção para Ocupação Imediata teve como objetivo principal permitir a ocupação dos vazios existentes, internos ao perímetro urbano, ainda que periféricos, para ampliar a oferta de lotes, o que corrobora o conteúdo do Plano Diretor revisado.

Além disso, os depoimentos coletados nas entrevistas apontam que a instituição da Macrozona Urbana de Contenção, em 2006, contribuiu para a supervalorização dos vazios urbanos localizados nas áreas mais centrais da cidade e/ou nas áreas urbanas com melhor oferta de infraestrutura. Nesse contexto, dois entrevistados afirmam que a alteração promovida na revisão de 2010 constituiu-se também em medida de combate à especulação imobiliária, juntamente com a aplicação do PEUC, em parte expressiva desses vazios, no mesmo período em que a revisão do Plano estava em discussão.

O secretário que estava à frente da SEPLAN naquele período e, portanto, coordenou o processo de revisão do Plano Diretor, esclareceu, em entrevista para a pesquisa, que a demanda era muito maior do que a oferta de terras e que aplicar o PEUC, apenas, não seria medida suficiente:

---

138 Os novos índices adotados para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata foram equiparados aos da Macrozona Urbana de Qualificação e da Macrozona Urbana de Consolidação, na Área Predominantemente Residencial 2.

139 A maioria dos dirigentes entrevistados se coloca contrariamente à instituição da Macrozona de Contenção, e atribui a ideia ao grupo que esteve à frente da administração entre os anos de 2001 e 2004. Cabe registrar, no entanto, que o conteúdo do Plano Diretor foi rediscutido, tendo sido validado pelos mesmos dirigentes que hoje criticam o macrozoneamento restritivo.

Eu preciso liberar novos lotes, já tomei essa atitude, já fiz isso [referindo-se à aplicação do PEUC], é o primeiro passo, isso não é suficiente, estava claro que isso não era suficiente, [...]. Eu preciso de muito mais terra. Diante da situação disso aqui virando uma panela de pressão, nosso preço subindo, subindo, subindo, eu ponho uma zona de contenção? É um erro de planejamento crasso. Muito pelo contrário, eu tenho é que oferecer novas áreas, por isso no mercado. Então, uma demanda enorme de gente querendo área, comprar área, comprar área, e eu tenho uma zona de contenção? Isso é um absurdo, foi um erro de avaliação do plano diretor recém-elaborado. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Se por um lado, há intenção declarada de que a ocupação dos vazios urbanos existentes, centrais ou periféricos, é prioritária para a manutenção da cidade “compacta”, por outro lado, a revisão do Plano, em sentido contrário, introduziu três novos dispositivos que permitem a ocupação da área rural para fins urbanos. As alterações têm potencial para incentivar a expansão da cidade naquela direção, além de promover a dispersão urbana. Registra-se que a análise da revisão do Plano não é escopo dessa pesquisa. No entanto, é necessário relacionar essas mudanças introduzidas, pois são reveladoras do “projeto de cidade”<sup>140</sup> em construção em Maringá e, portanto, são importantes à compreensão dos resultados da aplicação do PEUC no Município. Os novos dispositivos serão apresentados a seguir.

### A) Área industrial 3

O Plano Diretor revisado criou uma nova categoria na Macrozona Urbana Industrial (MUI), a Área Industrial 3. Essa nova área passa a integrar a MUI, juntamente com as Áreas Industriais 1 e 2, que já incidiam em parte expressiva das porções sudoeste e sul do perímetro urbano, nas proximidades das rodovias que cortam Maringá. De acordo com a revisão do Plano Diretor,

Art. 50 A Área Industrial 3 caracteriza-se pela necessidade de implantação de novos parques industriais. Os novos parques integrantes da Área Industrial 3 poderão ser localizados nas *Macrozonas Urbana e Rural*.

*Os Parques Industriais serão criados por Decreto do poder executivo e referendados por lei municipal. (MARINGÁ, 2010b, grifo nosso)*

Registra-se que o Plano revisado instituiu, mas não delimitou a Área Industrial 3, uma vez que será constituída por novos parques industriais que poderão ser implantados nas Macrozonas Urbana ou Rural. É importante ainda destacar que a inserção desse dispositivo no Plano Diretor ensejou a aprovação e implantação, pelo poder público, de empreendimento denominado Cidade Industrial, em área de 87 alqueires (pouco mais de 2,5 milhões de metros quadrados) localizada na porção sul da Macrozona Rural (Figuras 3.11a até 3.11d), conforme já mencionado na Seção 3.3. Esse novo parque industrial, próximo ao aeroporto municipal pe-

---

140 Nesse contexto, chamamos de “projeto de cidade” o conjunto de diretrizes e interesses que pautam ações e políticas públicas adotadas pelo governo local no campo do desenvolvimento urbano, mas que, não necessariamente, refletem o projeto de cidade delineado pelo Plano Diretor, por meio das diretrizes e dos objetivos de sua política urbana.



las vantagens de logística, tem capacidade para abrigar 400 empresas e contará também com um setor residencial<sup>141</sup>, unidades do Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), além de um Parque Tecnológico denominado Tecnoparque. Há, ainda, outros investimentos públicos previstos para o local, dentre os quais um parque ambiental (Parque Ecológico Sul) e sistema viário de interligação do local à malha urbana<sup>142</sup>. Silva (2015, p. 197) pontua que a implantação do novo Parque Industrial foi articulada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM)<sup>143</sup> e acrescenta que “do ponto de vista da configuração proposta, se apresenta mais como um novo bairro de uso misto do que um parque industrial, visto seu zoneamento diversificado, o que se constitui em uma ilegalidade perante a Lei do Plano Diretor”<sup>144</sup>.

**Figuras 3.11a até 3.11d: Parque Cidade Industrial – implantação e perspectiva ilustrativas do empreendimento público; imagem aérea e vista do local**



Fonte: Portal da Prefeitura do Município de Maringá (2015); Google Earth (2015); Portal Gazeta do Povo (2013)

141 Permitido o uso residencial multifamiliar mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

142 A Cidade industrial de Maringá está na rota do traçado do novo Contorno Sul Metropolitano, será interligada à ferrovia, ao lado do Aeroporto Regional de Maringá. O município está investindo mais de R\$ 80 milhões de recursos próprios no empreendimento, o maior parque industrial do Sul do Brasil (MARINGÁ, 2013a).

143 Para a autora, o “Cidade Industrial” é parte dos grandes projetos privados revestidos de projetos públicos historicamente realizados no Município de Maringá. O CODEM será apresentado na Seção 3.7 deste Capítulo.

144 Silva (2015) entende que embora a Lei Complementar nº 799/2010 (revisão do Plano Diretor) tenha permitido a criação de áreas industriais por decreto, podendo inseri-las em áreas urbanas e rurais, a localização do novo parque industrial em Macrozona Rural, conforme Lei Complementar nº 632/06, implicaria em radicais alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo naquela área da cidade, o que demandaria a realização de conferência pública especialmente convocada para esse fim, o que não ocorreu.

O Parque Cidade Industrial encontra-se em implantação e está se consolidando como um vetor de expansão e valorização imobiliária na direção sul do município, tanto no perímetro urbano, como na área rural. Em entrevista, o Secretário Municipal, Coordenador do Programa Pró-Cidades do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), descreveu o processo em curso:

[...] nós anunciamos a Cidade Industrial em Maringá, anunciamos que vamos ter uma ligação rodoviária, uma via, uma não, várias vias de mobilidade pra cá, avenidas, que estão preparadas pra chegar até o parque industrial.

[...] essa era uma área muito desvalorizada, aqui nós temos uma pedreira grande, duas pedreiras grandes, um aterro municipal aqui embaixo que está desativado. Então era uma área que estava meio que relegada ao nada, então você começa a dizer o seguinte, vou trazer as ruas e as avenidas aqui pra interligar com o Parque Industrial, pra sair lá no aeroporto, pra dar uma saída nova. Quer dizer, você conta pras pessoas, olha, o parque industrial tá lá, a gente não vai chegar só pela rodovia, a gente vai também abrir outras vias aqui. Pronto. Já está dado o recado.

[...] Quem chegou cedo comprou barato, não tinha valor, era rural. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Há consenso entre os entrevistados que a expansão da cidade tende a direcionar-se para a região sul, tanto na área urbana como na área rural.

## B) Loteamentos fechados na macrozona rural

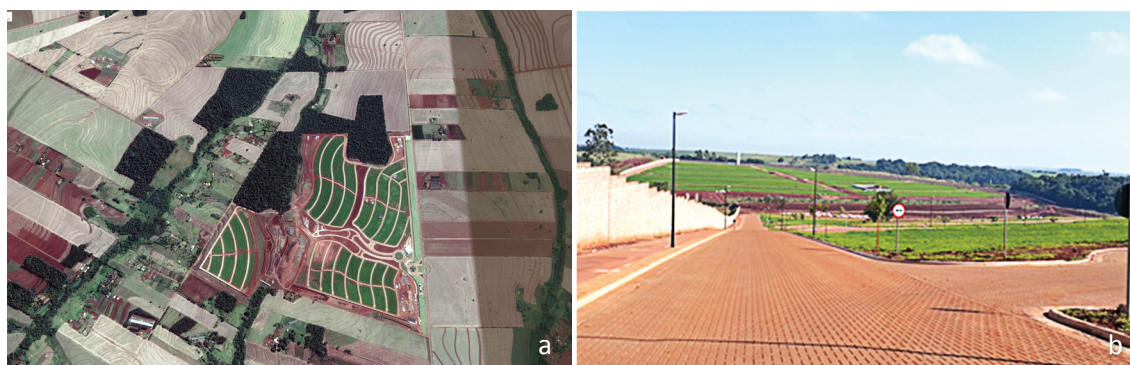
O Plano revisado criou também quatro novas zonas especiais no município, dentre as quais as Zonas Especiais de Loteamentos Fechados na Macrozona Rural, caracterizadas como “porções do território onde são permissíveis a urbanização e a produção de loteamentos fechados” (MARINGÁ, 2010b). Para essas zonas, exclusivamente, o Plano Diretor traz, além de índices básicos, também critérios e parâmetros reguladores do uso, ocupação e parcelamento do solo, tais como: taxa máxima de ocupação do solo, número máximo de pavimentos e altura máxima da edificação, taxa mínima de permeabilidade do solo, classes de lotes admitidas nos parcelamentos, com definição de testada e recuos mínimos, além das áreas mínimas destinadas a espaços de lazer dos moradores<sup>145</sup>. Silva (2015, p. 195) relata que essa mudança beneficiou inicialmente um único empresário, que aguardava a revisão do Plano Diretor para que, no mesmo ano, lançasse o primeiro condomínio-clubes na área rural da cidade, o empreendimento “Jardins de Monet”<sup>146</sup> (Figuras 3.12a e 3.12b).

---

145 Para as macrozonas da cidade, o Plano Diretor estabeleceu apenas parâmetros urbanísticos básicos para uso e ocupação do solo, consolidados no Anexo II – Quadro I: usos permitidos, lote mínimo, fração de condomínio (máxima e média), coeficiente de aproveitamento (mínimo e máximo). Para as demais zonas e setores especiais, entre os quais as ZEIS, o Plano Diretor não define nenhum parâmetro ou índice urbanístico.

146 No entanto, dirigente da SEPLAN informou à pesquisadora que esse novo dispositivo teve como objetivo desestimular a implantação de loteamentos na área rural, em função dos baixos índices urbanísticos de uso e ocupação do solo permitidos para essa modalidade de parcelamento do solo.

Figuras 3.12a e 3.12b: Jardins de Monet – imagem aérea e vista do empreendimento



Fonte: Google Earth (2015); Portal do empreendimento Jardins de Monet Residence (2015)

Amorim (2015, p. 340) advoga: “segundo seus divulgadores, trata-se do maior empreendimento imobiliário do sul do Brasil, contendo mais de 69,5 alqueires paulistas”. O depoimento de entrevistados revela, entretanto, que o empreendimento não prosperou.

### C) Parcelamento do solo para fins urbanos, em terrenos situados na área rural junto à divisa com o perímetro urbano

Além da Área Industrial 3 e dos Loteamentos Fechados na Macrozona Rural, o Plano Diretor revisado passou a permitir o parcelamento do solo para fins urbanos na área rural, apenas para terrenos lindeiros ao perímetro urbano. Conforme depoimento do então secretário de Planejamento e Urbanismo, essa alteração foi proposta pelo poder público em resposta à pressão dos proprietários dessas áreas, porém, mediante a instituição de ônus aos loteadores:

Lei local feita por conta da pressão de proprietário de terra que havia nas áreas adjacentes. Eu falei, tá bom, nós vamos concordar, nós vamos mandar uma lei pra Câmara, só que nós vamos onerar vocês. Tudo bem? Tudo bem. Tanto é tudo bem que eles aceitaram isso.

[...]

Qualquer expansão só pode se dar na área imediatamente adjacente ao perímetro (urbano), sendo necessária uma compensação em lotes para HIS.

[...]

Esta terra aqui adjacente ao perímetro ela custa 20 vezes menos do que a que está dentro do perímetro. No dia que você promulga a lei de inclusão dela no perímetro, a terra faz assim, ela valoriza 500, 1000%.

Ora, o poder público tem que se apropriar de parte dessa valorização. É ele que está dando a autorização, é ele que está outorgando a possibilidade de parcelar. É uma forma de outorga de parcelamento. Outorga onerosa de parcelamento do solo. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Na prática, o parcelamento do solo nos lotes lindeiros ao perímetro urbano é permitido mediante destinação de um percentual de lotes do empreendimento para o Fundo Municipal de Habi-



tação (FMH). Esse dispositivo previsto na revisão do Plano (Art. 71) foi regulamentado por meio da Lei Complementar nº 888/2011 (MARINGÁ, 2011b), que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no município:

Art. 10. Nos empreendimentos implantados através da aplicação do dispositivo previsto no artigo 71 da Lei Complementar n.º 632/2006, o parcelador doará ao Município, no mínimo, 10% (dez por cento) da área total do mesmo para o Fundo Municipal de Habitação, os quais serão gravados como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, sendo a área restante do empreendimento classificada como Zona Residencial Dois – ZR2.<sup>147</sup> (MARINGÁ, 2011b, grifo nosso)

A autorização instituída pela revisão do Plano Diretor tem incentivado a ocupação da área rural, em função do preço do solo urbano, principalmente na região norte do município, que tem recebido novos parcelamentos com a consolidação do trecho norte do anel viário, o Contorno Norte. O primeiro parcelamento do solo implantado por meio desse dispositivo foi o Loteamento Jardim Oriental, que resultou na doação de 120 lotes para o Fundo Municipal da Habitação (FMH), onde foi construído conjunto habitacional de interesse social pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) (Figuras 3.13a e 3.11b).

**Figuras 3.13a e 3.13b: Loteamento Jardim Oriental – imagem aérea e vista das unidades habitacionais de interesse social construídas pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)**



Fonte: Google Earth (2015); Madeira (2015c)

Em síntese, a revisão do Plano Diretor ocorrida no ano de 2010 abriu novas frentes para a atuação do mercado imobiliário no Município, com a substituição da Macrozona Urbana de Contenção (MUCON) pela Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), mas também com os dispositivos que liberam a ocupação da área rural para fins urbanos. Evidencia-se, em alguma medida, a retomada do modelo de urbanização vivenciado pelo município durante as décadas de 70 e 80, quando a malha urbana foi ampliada, deixando para trás vazios que se valorizaram e alimentaram o processo de especulação imobiliária. Em Maringá, esse processo é reforçado, historicamente, pelos padrões restritivos previstos na legislação urbanística, os quais a cidade

<sup>147</sup> A doação poderá ser equivalente a 5% da área total do empreendimento, desde que esteja integralmente urbanizada e dotada da infraestrutura exigida na lei de parcelamento do solo em vigor (MARINGÁ, 2011b).

mantém desde sua fundação e que incentivam a ocupação horizontal de baixa densidade na direção de áreas periféricas.

Por fim, é importante ressaltar dois aspectos relativos ao Plano Diretor revisado. O primeiro está relacionado com a alteração proposta para o macrozoneamento. Conforme registrado no Capítulo 2, essa alteração resultou também na revisão da área de incidência do PEUC e sucedâneos: a aplicação dos instrumentos foi estendida para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), o que reforça a intenção do Município em direcionar e expandir a ocupação urbana para essa porção do território. Os demais perímetros de incidência do PEUC foram mantidos, conforme estabelecidos na versão do Plano aprovada em 2006.

O segundo aspecto diz respeito à finalidade de aplicação do PEUC para favorecer a produção de HIS no município. O Plano Diretor revisado, como em sua versão original, não traz disposições sobre aplicação do PEUC nas ZEIS. No entanto, essa nova versão manteve o dispositivo que permite a redução do lote mínimo (de 400 para 300 metros quadrados), em parcelamentos nas MUC e MUQ, mediante destinação de 3% da área líquida dos lotes ao FMH. Ainda, instituiu obrigação complementar para parcelamentos na MUOI, também com o objetivo de viabilizar a produção de HIS no município, por meio da reserva de área ou da destinação de recursos para essa finalidade.

Para a urbanização de terrenos nessa Macrozona, o Plano de 2010 estabeleceu oferta adicional de 7% do total da área líquida parcelada, a título da “justa distribuição da valorização decorrente da transformação ora proposta”<sup>148</sup>. A contrapartida instituída em favor do município poderia ser efetivada (i) na incorporação dos referidos lotes ao Patrimônio Público, no ato do registro do parcelamento do solo ou (ii) em pagamento de seu equivalente valor em moeda corrente, na expedição do respectivo alvará de licença para parcelamento do solo. Também definiu que do total de 7%, referente à contrapartida, 3% seria destinado à produção de HIS. Entretanto, a Lei Complementar nº 835, de 23 de agosto de 2010 (MARINGÁ, 2010d), de autoria do Poder Legislativo, aprovada seis meses após a revisão do Plano Diretor, reduziu o valor da contrapartida de 7% para 3% e revogou o dispositivo que determinava a destinação parcial da contrapartida para produção de HIS.

### **3.5.3 A ausência de compatibilização da legislação complementar**

A primeira questão que se coloca em relação à legislação urbanística complementar ao Plano Diretor diz respeito ao longo tempo decorrido entre a aprovação do novo Plano, em 2006, e a revisão integral das leis que tratam do uso e ocupação e parcelamento do solo no município, ocorrida apenas em 2011. Assim, durante esse período de quase cinco anos, ficaram vigentes, juntamente com o novo Plano Diretor, as leis aprovadas em 1999, com algumas alterações posteriores que objetivaram eliminar conflitos decorrentes da ausência de compatibilização entre

---

148 Sem prejuízo do atendimento aos requisitos da Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano (MARINGÁ, 2010b).

leis, sendo revogadas integralmente apenas em 2011. A partir de 2009, teve início a aprovação de uma série de leis complementares que regulamentaram instrumentos de política urbana previstos pelo EC e incorporados ao Plano Diretor de Maringá<sup>149</sup>.

Outra questão importante refere-se à ampliação das restrições impostas pela nova legislação urbanística por meio da definição de novos parâmetros para o lote-padrão residencial, do aumento da fração mínima para o uso bifamiliar e da redução das modalidades de ocupação de solo que passaram a vigorar a partir de 2011. Na sequência, serão apresentados aspectos relevantes da legislação para a compreensão dos parâmetros urbanísticos vigentes.

### (i) Lei Complementar nº 889, de 27 de julho de 2011, a nova lei de parcelamento do solo

A LC nº 889, de 27 de julho de 2011 (MARINGÁ, 2011c) estabeleceu como lote-padrão residencial aqueles com as seguintes dimensões mínimas: testada de 16 metros e (ii) área de 400 metros quadrados. Entretanto, manteve dispositivo estabelecido pelo Plano Diretor que permite a utilização de lotes de até 300 metros quadrados, mediante doação de contrapartida ao FMH:

Art. 7º [...]

[...]

§6º Excepcionalmente, poderão ser admitidos em loteamentos abertos nas zonas urbanas do Município, lotes com área inferior à do lote-padrão residencial [...] até os mínimos de 300m<sup>2</sup> (trezentos metros quadrados) [...] desde que o parcelador doe para o Fundo Municipal de Habitação – FMH – 3% (três por cento) da área líquida dos lotes nessa condição previstos no empreendimento, de acordo com o estabelecido no § 1º do artigo 99 da Lei Complementar n. 632/2006. (MARINGÁ, 2011c, grifo nosso)

O dispositivo foi criado para favorecer a reserva de área para a produção de HIS na cidade. Contudo, percebe-se, a partir da redação dada pela LC nº 889/2011, que a exigência de destinação compulsória ao FMH foi reduzida, pois passou de “3% da área líquida de lotes do empreendimento” (MARINGÁ, 2006; 2010b) para “3% da área dos lotes nessa condição, previstos no empreendimento” (MARINGÁ, 2011c)<sup>150</sup>. Além disso, a nova lei restringiu a ocupação bifamiliar ao lote-padrão, sendo proibida no caso de lotes com testada de 12 metros e área de 300 metros quadrados<sup>151</sup>.

149 Depoimento de um membro do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) atribui essa movimentação à pressão de alguns integrantes do Conselho, que denunciaram a administração ao Ministério Público.

150 A doação ao FMH passa a ser calculada apenas sobre a área total de lotes de 300 metros quadrados. A Lei estabelece ainda que “Quando a área referida no parágrafo 6º deste artigo for inferior a 400 metros quadrados, a doação ao FMH será feita em moeda, de acordo com os valores da Planta Genérica de Valores adotados para o cálculo do Imposto sobre Transação de Bens Imóveis (ITBI)” (MARINGÁ, 2011c).

151 Para o diretor da SEPLAN entrevistado, essa restrição desestimula a implantação de parcelamentos com lotes de 300 metros quadrados: “Estes lotes, onde é permitida apenas a ocupação unifamiliar, perdem valor comercial em relação aos lotes de 400 metros quadrados, sendo menos procurados no mercado. Geralmente, os lotes de 300 metros quadrados são utilizados somente nas “sobras” do loteamento, onde o parcelador não consegue implantar lotes de 400 metros quadrados, em função da geometria do terreno e das soluções de projeto adotadas”.

Ademais, a LC nº 889/2011 também definiu o lote-padrão para parcelamentos em ZEIS: testada mínima de 10 metros e área mínima de 200 metros quadrados.

## (ii) Lei Complementar nº 888, de 27 de julho de 2011, a nova lei de uso e ocupação do solo

Em relação ao uso e ocupação do solo, cumpre destacar que pouco antes da aprovação da LC nº 888/2011 (MARINGÁ, 2011b), a LC nº 797, de 12 de janeiro de 2010 (MARINGÁ, 2010a), alterou dispositivos da lei vigente à época (LC nº 331/99), suprimindo as modalidades de ocupação tipo “residências em série transversais ou paralelas” (vilas) e conjuntos residenciais formados por residências, edifícios ou mistos. Na sequência, a LC nº 888/2011 estabeleceu como padrões de ocupação do solo apenas (i) o uso residencial unifamiliar; (ii) o uso residencial bifamiliar<sup>152</sup>; e (iii) o uso residencial multifamiliar.

A Tabela 3.7 traz o registro das modalidades de ocupação nas zonas da cidade onde é permitido o uso residencial, além do coeficiente de aproveitamento, com e sem OODC, para cada uma das zonas, de acordo com as disposições da LC nº 888/2011.

**Tabela 3.7: Modalidades de ocupação do solo e coeficiente de aproveitamento (CA) estabelecidos pela LC nº 888/2011, para as zonas da cidade onde é permitido o uso residencial**

ZONEAMENTO	OCUPAÇÃO RESIDENCIAL PERMITIDA	CA	CA com OODC
ZR1 - Zona Residencial 1	unifamiliar	1,4	-
ZR2 - Zona Residencial 2	unifamiliar e bifamiliar	1,4	-
ZR3 - Zona Residencial 3	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar	2,5	3,5
ZR4 - Zona Residencial 4	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar	3,5	4,5
ZR5 - Zona Residencial 5	unifamiliar e bifamiliar	1,4	-
ZR6 - Zona Residencial 6	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar <sup>1</sup>	-	3,5
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar	1,6	-
ZC - Zona Central	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar	4,5	6,0
ZCS - Zona de Comércio e Serviços	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar	3,5	4,5
ZE1 - Zona Especial 1 <sup>2</sup>	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar	6,0	-
ERA - Eixo Residencial A	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar <sup>1</sup>	-	4,5
ERB - Eixo Residencial B	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar <sup>1</sup>	-	3,5
ERC - Eixo Residencial C	unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar <sup>1</sup>	-	2,5

Notas: 1 – Uso residencial multifamiliar apenas mediante OODC; 2 – Novo Centro

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2011b)

Quanto ao zoneamento e índices urbanísticos instituídos pela nova legislação, pode-se afirmar que a LC nº 888/2011 constitui-se em atualização da Lei aprovada em 1999, pois mantém a mes-

152 Com fração mínima de 150 metros quadrados para parcelamentos protocolados até 31 de dezembro de 2009 e de 200 metros quadrados para parcelamentos protocolados depois de 1º de janeiro de 2010.



ma divisão do município em zonas funcionais, com algumas alterações e complementações<sup>153</sup> e preserva a lógica espacial de distribuição do potencial construtivo, com maior adensamento permitido nas zonas mais centrais da cidade. Além disso, foram estabelecidos Eixos Residenciais (ER), onde é permitido o uso residencial multifamiliar, apenas mediante pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). É importante registrar que a nova lei não dialoga com o macrozoneamento instituído e com outros conceitos estabelecidos pelo Plano Diretor como usos residencial, não residencial ou misto e coeficiente de aproveitamento básico. Observam-se, inclusive, conflitos entre o macrozoneamento e o zoneamento, especialmente nas áreas industriais.

Na Figura 3.14<sup>154</sup> encontra-se representado o zoneamento vigente estabelecido pela Lei Complementar nº 888/2011.

**Figura 3.14: Zoneamento vigente – Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 888/2011**



Fonte: Madeira (2015b)

Por meio da análise da Figura 3.14, percebe-se que o zoneamento ZR2 incide na maior porção do perímetro urbano, onde, de acordo com dados da Tabela 3.7, é permitido apenas o uso residen-

153 Divisão da cidade em zonas: central de comércio e serviços, residenciais, industriais, de proteção ambiental, especiais e rural, para as quais são definidos padrões de uso e ocupação do solo diferenciados. Acrescenta as novas Zonas Especiais Z19 a Z22 instituídas com a aprovação do Plano Diretor e inclui nas zonas residenciais a Zona de Urbanização Específica constituída por Loteamentos fechados na área rural e loteamentos para fins urbanos objeto de regularização fundiária.

154 Imagem reproduzida a partir de mapa constante na Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN).



cial tipo unifamiliar e bifamiliar, à exceção dos imóveis localizados nas vias demarcadas como ER, nas quais o uso multifamiliar pode acontecer mediante OODC.

Destaca-se, de forma complementar, que as Zonas Residenciais 3 e 4 (ZR3 e ZR4), a Zona Central (ZC)<sup>155</sup> e a Zona de Comércio e Serviços (ZCS), que carregam maior potencial construtivo, estão concentradas na área central da cidade e em seu entorno imediato, na direção sudeste do perímetro urbano.

A legislação urbanística complementar, instituída após a aprovação do Plano Diretor elaborado à luz do EC, mantém a mesma lógica do zoneamento e distribuição de índices urbanísticos da legislação anterior e amplia as exigências para o parcelamento e ocupação do solo, tornando-se ainda mais restritiva. Essa nova legislação tem incentivado a expansão horizontal da cidade como também reforça a valorização das áreas mais centrais, que concentram os terrenos onde o uso residencial multifamiliar é permitido sem pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

### 3.6 CODEM: espaço seletivo de tomada de decisão

Na segunda metade da década de 90, em reação à forte crise econômica do país, a Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM)<sup>156</sup> criou o “Movimento Repensando Maringá” que articulou e reuniu diferentes segmentos de grupos empresariais – entidades patronais, comércio, indústria e prestação de serviços – para transformarem-se “em uma força dirigente capaz de ditar alguns rumos políticos da cidade a partir da ideia-força do desenvolvimento econômico” (GINI<sup>157</sup>, 2007, p. 22 apud AMORIM, 2015, p. 266). Esse movimento resultou na elaboração de documento com as principais diretrizes políticas de desenvolvimento para a cidade até o ano de 2020.

O plano de futuro “Maringá 2020”, entre outros objetivos, estabeleceu como ações de curto prazo a contenção dos loteamentos rurais, autorizados na gestão do Prefeito Said Ferreira (1993-1996) e a instituição da Região Metropolitana de Maringá (RMM), principalmente em virtude do rápido crescimento das cidades vizinhas, que demandava soluções conjuntas para os problemas que surgiam em escala regional. Além disso, o plano registrava a intenção de transformar Maringá em um polo nas áreas da saúde, educação e tecnologia.

---

155 Essa Zona foi posteriormente renomeada para Zona de Comércio Central (ZCC), por meio da Lei Complementar nº 935, de 21 de dezembro de 2012 (MARINGÁ, 2012).

156 A Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM) surgiu em 1953, durante a primeira crise política de Maringá, ocorrida após sua emancipação de Mandaguari, fato que trouxe efervescente disputa pelo comando da cidade. Um dos candidatos que era favorito ao cargo de prefeito, após a perda de eleição, liderou a articulação dos empresários para a formação de uma associação comercial. Além disso, os atritos entre o Prefeito eleito e a CMNP incentivaram o empresariado a procurar uma espécie de comando paralelo (GINI, 2003 apud SILVA, 2015, p. 116-117).

157 GINI, Sérgio. *A construção da hegemonia empresarial: o caso do movimento Repensando Maringá (1994-2004)*. (2007). 283f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Maringá, 2007.

É importante destacar que o “Movimento Repensando Maringá” deu origem ao Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM), instituído por meio da Lei nº 4.275, de 16 de setembro de 1996 (MARINGÁ, 1996b). O CODEM é composto por 22 membros e conta, apenas, com quatro representantes do poder público e um representante dos sindicatos de trabalhadores no comércio, indústria e agricultura. Os demais membros são, em sua maioria, representantes de entidades empresariais<sup>158</sup>.

O CODEM é constituído por uma diretoria executiva, câmaras temáticas e plenárias, além de equipe executiva, que conta com seis funcionários lotados na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico<sup>159</sup>. Segundo a Secretária Executiva, o Conselho constitui-se em “uma força da sociedade civil organizada, que se coloca como guardiã e também proponente de projetos importantes para o desenvolvimento da cidade, legitimados pela comunidade, em virtude da representatividade do Conselho”. Além disso:

É como se ele fosse um órgão aconselhador, proponente do prefeito, é uma grande massa intelectual que você tem da cidade, porque as grandes cabeças, os líderes estão ali, voluntariamente [...].

Então, esse conselho, ele atua como uma consultoria, um staff, que a gente considera de um alto nível intelectual, de alto conhecimento da cidade, propondo ao prefeito, ao poder executivo, projetos, ideias que visem o desenvolvimento econômico da cidade, o planejamento urbano e tudo mais. (SANTIN – entrevistada 8, 2015)

Em 1999, a primeira série de leis urbanísticas aprovada na cidade após a instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico, ocorreu sem nenhuma emenda<sup>160</sup> (SILVA, 2015, p. 182). A autora ainda ressalta que nesse momento “se estabelece um consenso em Maringá que se tornará elemento presente na política assumida a partir da instalação do CODEM”.

Em relação à criação da Região Metropolitana de Maringá, Silva (2015) destaca que sua instituição deu-se em um contexto de articulação política para fortalecimento da região, impulsionada pelo “Movimento Repensando Maringá”, mas principalmente pela abertura dada pela Constituição Federal de 1988, que delegou aos governos estaduais a responsabilidade pela criação e gestão das Regiões Metropolitanas.

---

158 Integram o plenário do CODEM: o Prefeito, como presidente de honra; um secretário municipal, representando os setores da indústria, comércio, turismo e agricultura; o secretário municipal de planejamento; o secretário municipal da fazenda; um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (SINDUSCONPR), um do Sindicato da Habitação e Condomínios (SECOVI) e um da Associação Paranaense de Supermercados (APRAS); o reitor da Universidade Estadual de Maringá; um representante do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); quatro representantes da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM); três representantes da Coordenadoria Regional da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP); dois representantes do setor agropecuário; um representante dos sindicatos patronais; um representante dos sindicatos dos trabalhadores no comércio, indústria e agricultura; um representante dos veículos de comunicação e um representante dos profissionais liberais, eleito entre as entidades representativas de classe (MARINGÁ, 1996b).

159 Apesar de o CODEM contar com um fundo criado pela Lei Complementar nº 4.274, de 13 de setembro de 1996 (MARINGÁ, 1996a), os entrevistados afirmaram que não há repasse de recurso público para o Conselho e que a prefeitura remunera apenas os membros da equipe executiva, dentre as quais a secretária executiva, que tem *status* de secretário municipal.

160 Dentre as quais a Lei Complementar nº 335, de 23 de dezembro de 1999 (MARINGÁ, 1999d) que, entre outras disposições, proibiu loteamentos na área rural.

No bojo do “Maringá 2020” em implementação e apresentando bons resultados, em 2008, o CODEM decidiu elaborar um novo plano para a cidade: o “Maringá 2030”. O novo plano foi aprovado no mesmo ano e trouxe objetivos, diretrizes e estratégias para quatro áreas temáticas: desenvolvimento econômico, meio ambiente, cidadania e cidade. Em relação à temática “cidade”, o Maringá 2030 traz como objetivo principal:

A sociedade organizada entende que Maringá deva “ser uma cidade que proporcione alto nível de qualidade de vida, com qualidade urbana, preservação ambiental, sistema de transportes de alto padrão, e que seja segura e moderna, *exportadora de know-how em planejamento urbano*, preocupada com o desenvolvimento regional e metropolitano, e com crescimento populacional ordenado e estabilizado em 500.000 habitantes”. (CODEM, 2008, p. 46, grifo nosso)

Destaca-se como uma das estratégias, para a área temática cidade, “revisar, com o objetivo de modernizar, as leis de zoneamento, parcelamento, sistema viário, código de obras e código de posturas do município, de modo a adequá-las ao objetivo geral preconizado para a cidade e ao atendimento de suas diretrizes”.

Em 2012, os conselheiros do CODEM, com a intenção de avançar na identificação das vocações econômicas da cidade, decidiram elaborar novo plano para a cidade, o “Maringá 2047”. Além disso, a preocupação do Conselho com o aumento expressivo de novos loteamentos na cidade ensejou também a contratação de um plano urbanístico. O plano Maringá 2047, denominado pelo poder público e pelo CODEM de “*master plan*”, será um marco comemorativo dos 100 anos da cidade e contará com duas etapas. Em relação à ideia desse novo plano, a secretária executiva do CODEM relata:

Então, em 2012, nós olhamos para o 2030, o 2020 a gente conseguiu vencer, talvez muito pela oportunidade, muito pela latência daquelas necessidades, sem um plano efetivamente, com indicadores, mas de alguma forma a gente conseguiu. O 2030, numa nova realidade, uma realidade mais competitiva, a gente precisa ordenar a conquista dessa visão, não dá mais pra gente ir esperando, vamos organizar isso aqui, vamos priorizar, então foi dali que nasceu a necessidade da gente fazer um plano socioeconômico pra cidade. Quais são as nossas vocações econômicas?

[...]

Hoje nós temos algumas, qual é a longevidade delas olhando pro futuro, com as ameaças. Será que são essas mesmo, será que não tem outras que a gente não está percebendo e que a gente tem algum insumo estratégico e que a gente pode começar? Então, pra dar respostas a isso, a gente tem que fazer um plano socioeconômico.

[...]

A cidade está crescendo bastante, é uma cidade que sempre foi planejada, mas já cresce bastante, já tem conurbações, muitos loteamentos sendo solicitados, como é que vai crescer isso aí, como é que vai ser a ordenação? Como é que fica a sustentabilidade, como é que fica o equipamento urbano pra atender isso tudo?

Então, somado a essas duas situações, dar uma metodologia, dar uma maior efetividade a fazer com que as visões do 2030 se transformassem em realidade, somada a uma necessidade urbana, que já nos batia à porta, então nós precisamos de um plano socioeconômico e de um planejamento urbanístico. Os dois são o *master plan*. (SANTIN – entrevistada 8, 2015)

A viabilização do plano “Maringá 2047” acontecerá em parceria entre o poder público e o CODEM. Segundo depoimento da Secretária Executiva do CODEM, a elaboração do plano socioeconômico já foi contratada por meio de licitação pública e está sendo realizado pela empresa *Pricewaterhouse & Coopers*. Quanto ao plano urbanístico, poder público e CODEM estão definindo qual empresa será contratada, dentre as consultorias internacionais que já estiveram na cidade<sup>161</sup>.

E aí, o que nós pensamos, e isso é o Conselho e a sociedade civil e o poder público junto, né? Ok, de fato, precisamos. Vamos fazer pra 2047, [...] Bom, então quem vai fazer esse plano? Aí conversa pra cá, pra lá, nós temos especialistas aqui, nós temos do Brasil, mas será que não seria estratégico se nós fizéssemos com consultorias renomadas mundialmente? Porque, nós, além de nós termos um plano, ele teria a chancela de empresas com crédito no mundo todo, e isso servirá como um instrumento de apoio para a atração de investimentos. Tem reconhecimento mundial. (SANTIN – entrevistada 8, 2015)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) representa a aliança do poder público com diferentes setores econômicos da cidade, dentre os quais o setor imobiliário, que resulta em condição política favorável para implementação dos projetos estratégicos para o grupo. Nesse contexto, o CODEM configura-se como um espaço seletivo de tomada de decisão, inclusive sobre questões relacionadas ao desenvolvimento urbano de Maringá.

### 3.7. Notas sobre o mercado imobiliário

O objetivo desta Seção é apresentar uma breve leitura sobre o mercado imobiliário local, e registrar aspectos relevantes à compreensão das especificidades de Maringá, frente aos indícios de forte dinamismo do setor.

Uma das principais características do mercado imobiliário em Maringá é a ausência de produção informal. Vários autores afirmam que essa situação resulta, em grande medida, da rigidez do zoneamento e das normas de ocupação do solo elaboradas desde sua fundação (RODRIGUES, 2004; SILVA, 2015; AMORIM, 2015). Além disso, Rodrigues (2004, p. 100) destaca o papel do município como inibidor de ocupações irregulares e/ou de formação de núcleos de favelas:

Uma das características mais distintas no caso maringaense é a ausência de uma produção imobiliária informal, visto que o poder público local e os agentes privados produtores do espaço urbano sempre inibiram as possibilidades de

---

161 Norman Foster, Archi 5, Frank Gehry.

desenvolvimento dessa alternativa, *obrigando parcela significativa da população a se deslocar em busca da moradia possível em outros municípios vizinhos, especialmente em Sarandi e Paiçandu.* (RODRIGUES, 2004, p. 100, grifo nosso)

O depoimento de um dos secretários entrevistados corrobora a afirmação de Rodrigues e reforça o papel do poder local no controle da produção informal:

Outra coisa, esse apreço pela qualidade de vida, às vezes importa em decisões difíceis. Quer dizer, a cidade não aceita população de rua. Não aceita invasão. Nesse sentido, o poder público tem que agir muito rápido. E às vezes isso dói. Você tem que tirar a invasão, vê a invasão e a gente logo tá entrando com uma ação de reintegração de posse, porque depois que está consolidado, vocês conhecem os exemplos no país afora, como é que funciona. Então nós não temos nenhum núcleo de ocupação irregular, tem uma ou outra ocupação isolada, uma casinha aqui, uma casinha ali. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Outro aspecto que merece ser destacado diz respeito ao protagonismo dos agentes imobiliários locais. Amorim (2015, p. 166-167) constatou, com base em pesquisas que tratam da produção imobiliária em Maringá, que “os agentes locais têm mantido sua importância e papel ressaltados, mesmo num momento de profundas mudanças no setor imobiliário brasileiro, como ocorreu na década de 2000” e que “as empresas locais são as grandes responsáveis pelo atendimento dos segmentos de alta renda, cujos produtos imobiliários demandam o conhecimento das estratégias espaciais e do funcionamento do mercado de terras no município”<sup>162</sup>. O autor acrescenta ainda que “ao mesmo tempo em que se observam características de um circuito de financiamento mais restrito e altamente segmentado, observa-se também a financeirização da habitação social de mercado, intensificado a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)”.

Em relação às empresas do setor imobiliário que atuam em Maringá, o secretário municipal relatou:

[...] de fora muito pouco, viu? Aqui tem uma característica que nas outras cidades você não acha muito que é a imobiliária incorporadora. A própria imobiliária incorpora, loteia, incorpora e constrói.

[...] Você pode ver que você não tem grandes marcas nacionais aqui na cidade. Tiveram umas que se aventuraram, compraram terreno, a Rossi, a Cyrella, [...] e acabaram desistindo, por causa dessa característica.

A modelagem de grandes centros, você tem lá, o investidor, o incorporador, o comercializador, tudo muito separadinho, aqui é meio que um negócio meio familiar, o cara dedica o terreno, parceiriza ou compra o terreno. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

---

162 Amorim (2015, p. 166) destaca que “aspecto ainda mais relevante é a temporalidade diferenciada com que estes agentes locais operam, diferindo daqueles que atuam em diferentes escalas simultaneamente e daqueles cujas atividades estão relacionadas ao mercado financeiro, como é o caso das empresas de capital aberto”. Para o autor, “as empresas locais não têm o ritmo de seus empreendimentos determinado pelas exigências e expectativas dos acionistas do mercado financeiro, assim, estão inseridas numa dinâmica local, e assimilam os momentos diferenciados, mais e menos aptos ao investimento”.

No entanto, um agente imobiliário entrevistado revelou que uma construtora com atuação nacional estabeleceu-se em Maringá<sup>163</sup>: “O único *player*, a maior construtora nacional, a MRV, é a única que conseguiu entrar em Maringá. Por quê? A gente conseguiu distribuir os empreendimentos da MRV sem concentração, ao longo da paisagem urbana, em cima da demanda” (Imobiliária – entrevistado 9, 2015).

Além disso, Maringá conta com outra particularidade em relação à produção imobiliária: a opção pela construção sob a modalidade condomínio a preço de custo<sup>164</sup>, “marca indelével do financiamento imobiliário na cidade” (AMORIM, 2015, p. 257). Para o autor, “a disseminação do condomínio a preço de custo é um indicador da solidez do mercado imobiliário local, da capacidade de pagamento disponível e do entrelaçamento entre os agentes e os investidores individuais”.

Outro ponto que merece destaque refere-se à cultura local de investimento em imóveis: “por ser Maringá uma cidade em crescimento, o investimento em imóvel é sempre um bom negócio” (NICOLAU<sup>165</sup>, 2014 apud AMORIM, 2015, p. 269). O depoimento de um agente do setor imobiliário entrevistado corrobora a afirmação:

Maringá, na década de 80 e 90, falavam que você devia poupar, não guardando dinheiro, mas comprando terreno. Isso pegou, tá? Então, o maringaense ele raciocina muito poupar comprando terreno. [...] Se eu não tenho prestação, eu não consigo guardar dinheiro. E o que aconteceu? No *boom* imobiliário, aquele terreno começou a valorizar. Nossa, eu não vou poupar dinheiro, eu vou começar a ganhar dinheiro, vou comprar terreno. (Imobiliária – entrevistado 9, 2015)

Observa-se também a articulação de imobiliárias, construtoras e incorporadoras locais visando a fortalecer suas atividades, o que lhes possibilita, entre outras coisas, “estender suas forças e influências nos ambientes representativos de seus respectivos interesses” (AMORIM, 2015, p. 259). Destaca-se, nesse contexto, a fundação da Central de Negócios Imobiliários (CNI), em 2001, cujos associados buscam “conhecer” e “discutir” o mercado imobiliário maringaense, e articulam-se para empreender resultados que, se isolados, dificilmente atingiriam (AMORIM, 2015, p. 262). O setor imobiliário está presente nas instâncias participativas, que articulam o empresariado maringaense, como a Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM), como também nos conselhos municipais, notadamente no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT).

---

163 Segundo Silva (2015), a MRV Engenharia tem atuado em Maringá na produção habitacional voltada ao segmento econômico.

164 O condomínio a preço de custo é constituído por um grupo de pessoas interessadas em investir em imóveis, modalidade na qual os participantes pagam suas cotas da construção na proporção das frações ideais do terreno correspondente às respectivas unidades autônomas, acrescida da taxa de administração da obra à construtora, sem juros de financiamento ou influência de fortes variações especulativas externas. É uma modalidade de baixo risco à construtora, uma vez que em caso de inadimplência ou dificuldades o cronograma ajusta-se ao desembolso do condomínio constituído e, sobretudo porque quem assume os riscos por inadimplência e variação de custos são os próprios compradores (AMORIM, 2015, p. 258).

165 Depoimento extraído de entrevista de Alexandre Nicolau, presidente regional do SECOVI de Maringá, que foi ao ar em 13 de abril de 2014, no Programa Opinião, do MultiTV Maringá. A entrevista encontra-se disponível na íntegra na página do Youtube do MultiTV Maringá, no seguinte endereço: <https://www.youtube.com/watch?v=ctfgADcStVc>. Acesso: 15 de fev. de 2015. (Data referente ao acesso realizado por Amorim)

Além da articulação dos agentes locais, há forte articulação e proximidade entre agentes imobiliários e dirigentes municipais. Vários autores apontam até mesmo a superposição entre o setor imobiliário e o poder público em estratégias nas quais a própria administração é beneficiária da valorização imobiliária, uma vez que os próprios formuladores da legislação urbana são agentes imobiliários ou proprietários nas áreas beneficiadas com investimento e legislação favorável (RODRIGUES, 2004; SILVA, 2015, AMORIM, 2015).

Em seu depoimento, o secretário municipal destaca a importância da proximidade e interação entre o poder público local e representantes do setor imobiliário nas instituições como CODEM e ACIM, para o êxito das políticas locais:

Eu vejo o seguinte, há uma relação muito próxima do poder público e da iniciativa privada. É muito natural que a demanda, você vai escutar a demanda que está acontecendo.

[...]

Acho que é justamente essa facilidade de integração entre o público e o privado, a gente está sempre nas reuniões do Conselho, dos Conselhos todos, do CODEM, da Associação Comercial e ouve, a gente está pensando em fazer isso, você precisa empreender, acho que essa troca dá nisso, acho que não é muito lá e muito cá, [...], não adianta eu achar que eu vou fazer a cidade crescer pra lá se não tiver, se o investidor não tiver achando que é bom negócio mesmo. Eu posso até provocar, mas acho que essa interação é o resumo da ópera. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Esse ambiente específico de Maringá, associado ao crescimento demográfico contínuo, ao aquecimento do mercado imobiliário no período recente e às alterações na legislação urbanística, tem sustentado um forte dinamismo do mercado local, que pode ser confirmado pela produção imobiliária nos últimos anos.

De acordo com dados que constam dos relatórios “Finanças e Atividades 2011 e 2012/2013”<sup>166</sup>, a área construída correspondente a obras concluídas e projetos aprovados no município entre os anos de 2000 e 2013 soma aproximadamente 9 e 11 milhões de metros quadrados, respectivamente. A distribuição dos dados no tempo (Gráfico 3.2)<sup>167</sup>, aponta para um cenário de aumento contínuo, a partir de 2008 até 2012, da área construída de projetos aprovados.

O número de novos parcelamentos aprovados a partir do ano 2000 também se mostra expressivo. Conforme registrado anteriormente, no período compreendido entre os anos de 2000 e 2014, o município aprovou um total de 17 milhões de metros quadrados (1.700ha) em novos loteamentos privados (AMORIM, 2015, p. 292-293).

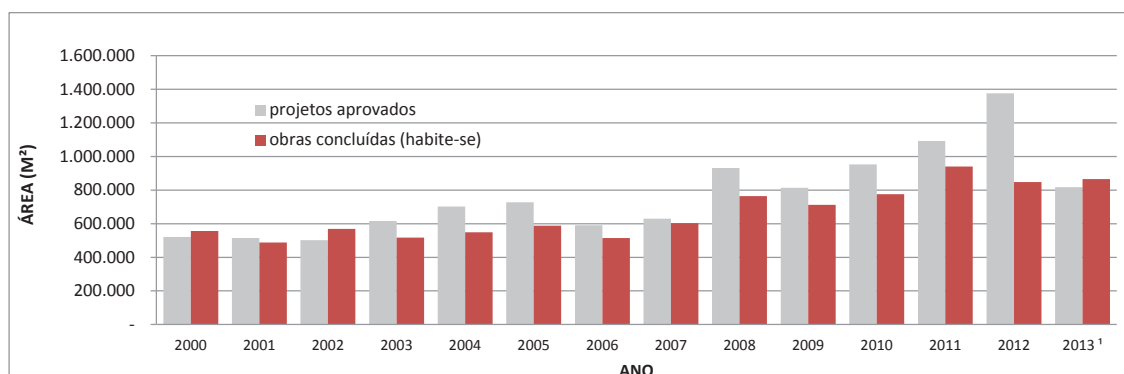
---

166 O Relatório Finanças e Atividades é uma publicação da Prefeitura do Município de Maringá, produzida com o objetivo de consolidar números da administração municipal, a cada exercício, prestando contas à população e demonstrando o processo evolutivo do município, em todas suas áreas (MARINGÁ, 2013, p. 6).

167 O cálculo da área construída referente às obras concluídas tem como base os certificados de conclusão de obra (“Habite-se”) emitidos pelo município no período.



**Gráfico 3.2: Área construída de obras concluídas (habite-se) e projetos aprovados no período 2000 – 2013<sup>168(1)</sup>, no Município de Maringá**



Fonte: Maringá (2011a; 2013a)

Relatório produzido pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), disponibilizado à pesquisadora, registra que até julho de 2014 havia 209 projetos de parcelamento do solo, nas modalidades loteamento, subdivisão ou desmembramento de lotes e condomínios fechados, em processo de aprovação e/ou aprovados recentemente no município, com área total aproximada de 27 milhões de metros quadrados (2.700ha), 20% da área urbana de Maringá. Além do relatório, a SEPLAN disponibilizou documento complementar contendo informações detalhadas sobre loteamentos públicos e privados e condomínios residenciais aprovados no período recente, entre os anos de 2009 e 2014 (Tabela 3.8).

**Tabela 3.8: Loteamentos e condomínios aprovados entre os anos de 2009 e 2014**

ANO	LOTEAMENTOS (m <sup>2</sup> )			CONDOMÍNIOS (m <sup>2</sup> )
	públicos	privados	total	total
2009	0,00	564.953,57	564.953,57	16.743,23
2010	329.731,00	290.767,08	620.498,08	18.879,73
2011	69.600,32	1.087.951,97	1.157.552,29	-
2012	1.244.064,78	1.795.544,87	3.039.609,65	-
2013	978.274,92	2.323.637,40	3.301.912,32	586.291,00
2014 (parcial)	154.963,98	726.452,23	881.416,21	-
<b>TOTAL (m<sup>2</sup>)</b>	<b>2.776.635,00</b>	<b>6.789.307,12</b>	<b>9.565.942,12</b>	<b>621.913,96</b>
<b>TOTAL (ha)</b>	<b>277,66</b>	<b>678,93</b>	<b>956,59</b>	<b>62,19</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

Observa-se, a partir dos dados da Tabela 3.8, um aumento expressivo na aprovação de loteamentos privados, a partir de 2011. Esse aumento está relacionado, em alguma medida, com as alterações introduzidas pela revisão do Plano Diretor, ocorrida em 2010. Destacam-se, entre os empreendimentos aprovados no período, os Loteamentos Jardins de Monet e Jardim Oriental,

168 Dados referentes ao período de janeiro a outubro de 2013.

ambos localizados na área rural<sup>169</sup>. Esses loteamentos perfazem área total de pouco mais de 2,4 milhões de metros quadrados, cerca de um terço de toda a área de loteamentos privados aprovada no período (aproximadamente 6,8 milhões de metros quadrados). Há registro de empreendimentos aprovados na antiga zona de contenção, atual Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, e também em dois imóveis notificados para Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em 2009<sup>170</sup>.

De acordo com a SEPLAN, entre os empreendimentos públicos aprovados em 2012 e 2013, consta o Parque Cidade Industrial (fases 1 a 3) e o Novo Centro Cívico da cidade, além de empreendimentos voltados à produção habitacional de interesse social.

De forma resumida, apresenta-se a espacialização dos principais produtos imobiliários em Maringá.

A região central da cidade, em função do preço da terra e da legislação incidente, tem recebido empreendimentos voltados à elite local e aos segmentos médios: condomínios verticais de alto padrão<sup>171</sup>, mas também empreendimentos direcionados à classe média e média alta e ao público estudantil que chega todo ano a Maringá. Há também a construção de quitinetes e apartamentos de médio padrão para compra ou locação pelos estudantes.

Na porção sudeste e sul do perímetro urbano, há lançamento e construção de empreendimentos nas modalidades condomínio e/ou loteamento fechado, direcionados à população de renda média e média alta.

Nas regiões norte e noroeste predomina a implantação de loteamentos para atendimento de demanda formada pela população de menor renda (renda média e média baixa). Esse processo foi incentivado pela construção do Contorno Norte, conforme mencionado na Seção 3.3.

Além disso, encontram-se em construção dois conjuntos horizontais voltados à população de baixa renda, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), faixa 1. Os conjuntos localizam-se no Distrito de Floriano, na porção sul do município. Há também produção habitacional voltada aos setores econômicos, tanto em regiões mais centrais como em áreas mais periféricas (SILVA, 2015).

\* \* \*

Maringá e 25 municípios de seu entorno, apesar de legalmente instituídos como região metropolitana, não se constituem de fato como tal. Trata-se, na realidade, de um aglomerado urbano, com população total de pouco mais de 700 mil habitantes (IBGE, 2010), no qual se verificam diferentes níveis de integração entre a cidade polo e os municípios do entorno.

---

169 Ver Seção 3.5.2 sobre planejamento e regulação urbana após o Estatuto da Cidade.

170 Retomaremos esse assunto no próximo Capítulo, na Seção que trata dos resultados preliminares do PEUC.

171 Produtos direcionados para a classe de alta renda: ocorrência de uma mobilidade residencial, cujos condôminos dispõem-se a mudar em busca de mais conforto, exclusividade, segurança, inovações, localizações mais privilegiadas etc., e preferência pela “marca” local e conhecida (AMORIM, 2015).

A Cidade de Maringá nasceu e consolidou-se como polo regional. O processo de formação e expansão do aglomerado urbano em torno da cidade polo foi marcado pelo deslocamento das camadas de menor renda para os municípios vizinhos, em busca de alternativas para moradia, especialmente para Sarandi e Paiçandu, que se consolidaram como a periferia de Maringá.

A legislação urbanística restritiva mostrou-se fator relevante nesse processo, o que resultou em forte desigualdade socioespacial, especialmente entre os três municípios conurbados do aglomerado urbano – Maringá, Sarandi e Paiçandu –, com rebatimento nas condições urbanas e ambientais dessas cidades. Nesse contexto regional, com a periferia deslocada para seu entorno imediato, Maringá caracteriza-se por inexpressiva produção informal de moradia. Essa condição alimenta o “marketing” de atração de novos investimentos e moradores para a cidade.

A análise do extenso aparato regulatório que normatizou as ações no campo do planejamento urbano em Maringá aponta para a predominância do caráter tecnocrático e revela que a legislação urbanística tem contribuído tanto para a valorização do perímetro central da cidade, que preserva o padrão urbanístico original, que se tornou referência de Maringá, como para a expansão da malha urbana na direção das áreas periféricas, menos infraestruturadas, ou das áreas rurais.

Na última década, a aprovação de um novo Plano Diretor para o município, à luz dos conceitos e princípios do Estatuto da Cidade, e a instituição do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT), fundamentadas no planejamento politizado, foram ofuscadas pelo fortalecimento do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM). Este último, na qualidade de espaço (seletivo) de tomada de decisões, formado em sua maioria por representantes do setor empresarial da cidade, tem influenciado as ações relacionadas à política de desenvolvimento urbano do Município e direcionado o planejamento urbano para uma parceria entre o poder público local e a sociedade civil de Maringá, organizada através do CODEM. Uma forte evidência desse novo planejamento é o “*master plan*” que está sendo produzido para Maringá, o Plano “Maringá 2047”, idealizado pelo CODEM. Um dos produtos do *master plan* é um novo plano urbanístico para a cidade.

## IV.

# Aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo em Maringá

---

O presente Capítulo apresenta e discute o processo de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e de seu instrumento sucedâneo, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, no Município de Maringá. Trata do contexto local que propiciou o início da aplicação, o universo de imóveis notificados e os procedimentos administrativos adotados pelo Município, que favoreceram o alcance da experiência que mais avançou no país. Registra as respostas dos proprietários à notificação, os resultados preliminares decorrentes do PEUC (ou seus efeitos iniciais) e também a percepção de produtores imobiliários acerca da aplicação dos instrumentos.

Maringá vem aplicando o PEUC desde o ano de 2009, com a notificação de cerca de 700 proprietários de imóveis ociosos, entre terrenos não parcelados, não edificados e subutilizados, para o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo instrumento. Esse universo notificado corresponde, em área, a 14,5 milhões de metros quadrados, ou seja, 14,5 quilômetros quadrados. O processo ininterrupto de aplicação do PEUC, propiciado pela continuidade político-administrativa, possibilitou que o Município avançasse também, de forma pioneira no país, na aplicação do IPTU progressivo no tempo, seu instrumento sucedâneo.

Em pouco mais de cinco anos, Maringá implementou ações relacionadas à aplicação desses instrumentos, resumidas e registradas, na sequência, em ordem cronológica<sup>172</sup>:

- (i) 2009: notificação de 105 proprietários de imóveis ociosos não parcelados, não edificadas ou subutilizados para o PEUC;
- (ii) 2010: aprovação da lei específica para regulamentação do IPTU progressivo no tempo;
- (iii) 2011: início da cobrança do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados em 2009 que não cumpriram as obrigações nos prazos estabelecidos pelo PEUC;
- (iv) 2012: início de nova etapa de notificações, que contabilizou, até o final de 2014, cerca de 600 novos imóveis com incidência de PEUC;
- (v) 2015: início da cobrança do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados em 2012 e 2013 que não cumpriram as obrigações nos prazos estabelecidos pelo PEUC.

Conforme registrado na apresentação desta pesquisa, as informações básicas necessárias à compreensão da experiência em curso foram produzidas pela Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG), sob a orientação da pesquisadora<sup>173</sup>.

Com base nos documentos produzidos pela SFG, procedeu-se ao levantamento complementar de informações sobre possíveis ações dos proprietários notificados visando a dar uso aos imóveis ou contestar a aplicação dos instrumentos, por intermédio de consulta aos sistemas de cadastros municipais. Também foram elaborados mapas com a localização dos imóveis notificados, agrupados por etapa de aplicação do PEUC, e identificados por macrozona. Posteriormente, esses imóveis foram agrupados também em função do zoneamento incidente, no caso da primeira etapa, e por zonas fiscais estabelecidas no município, para as duas etapas. A espacialização das notificações (informação que a Prefeitura não tinha e que foi produzida pela pesquisa) e o conhecimento da legislação urbanística incidente sobre os imóveis notificados foram fundamentais para caracterizar o universo notificado e identificar os possíveis resultados decorrentes da aplicação do PEUC no território. A pesquisa contou ainda com a realização de entrevistas que tiveram como objetivo levantar informações complementares e identificar o posicionamento e a percepção de diferentes atores (dirigentes municipais, agentes imobiliários, membros de conselhos e da academia) sobre diversos aspectos relacionados à aplicação dos instrumentos.

---

172 Conforme registrado no Capítulo 2, a aplicação do PEUC tem como embasamento legal apenas as disposições relativas ao instrumento contidas no Plano Diretor (Lei Complementar nº 632/2006) e em sua revisão posterior (Lei Complementar nº 799/2010), por meio dos Art. 110 a 115. Não houve regulamentação suplementar estabelecida por lei específica ou decreto administrativo do poder executivo. Para a aplicação do IPTU progressivo no tempo, previsto nos Art. 116 a 118 do Plano Diretor, o Município aprovou lei específica sobre a matéria, a Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010, que estabeleceu as alíquotas de progressividade, entre outros parâmetros.

173 Entre os meses de julho e novembro de 2014, a Secretaria da Fazenda e Gestão (SFG), por meio da Gerência de Tributos e do Setor de Geoprocessamento, produziu planilhas com informações básicas sobre os imóveis notificados e mapeamento para a identificação e localização desses imóveis.

O presente Capítulo está estruturado em seis partes, nas quais serão abordados: (i) os fatores que favoreceram a decisão do governo local pelo início da aplicação do PEUC; (ii) a escala e as características dos imóveis notificados, além das finalidades identificadas em cada uma das etapas de aplicação; (iii) os procedimentos administrativos adotados que viabilizaram a notificação e posterior averbação das obrigações nas matrículas imobiliárias; (iv) a resposta dos proprietários notificados para o PEUC; (v) os resultados preliminares alcançados; e (vi) a percepção dos produtores imobiliários acerca da aplicação e resultados do PEUC e IPTU progressivo no tempo no município.

## 4.1 Contexto local

O fato de um número muito reduzido de municípios brasileiros ter, de fato, aplicado o PEUC e seus sucedâneos, reforça a importância de compreender o contexto que propiciou o início da aplicação dos instrumentos no Município de Maringá.

Para superar a ausência de registros sobre o processo, utilizou-se a aplicação de entrevistas para captar os prováveis fatores que explicariam as condições que favoreceram essa tomada de decisão. Destaca-se, dentre o conjunto de entrevistas realizadas, o depoimento do ex-secretário que esteve à frente da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) à época, o arquiteto Jurandir Guatassara Boeira, que coordenou a fase inicial de implementação dos instrumentos. De acordo com as informações levantadas, foram identificados como possíveis fatores: (i) pressão de grupo de oposição ao governo no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT); (ii) perfil de dirigentes municipais; (iii) dificuldade para viabilização de infraestrutura urbana relacionada com a existência de vazios; (iv) apoio ou tolerância do setor imobiliário; e (v) condição política.

Todos os fatores, em maior ou menor grau, contribuiram para a decisão do Município pela aplicação dos instrumentos e serão discutidos na sequência.

### (i) Pressão de grupo de oposição ao governo no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT)

O Plano Diretor, aprovado em 2006, previu o conjunto de instrumentos formado pelo PEUC e seus sucedâneos, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção. Esse conteúdo, a despeito de certa resistência de alguns grupos (representantes do setor imobiliário e de proprietários de terrenos urbanos), foi aprovado no I Congresso da Cidade. A inclusão desses instrumentos foi percebida como uma conquista por alguns segmentos, especialmente por aqueles ligados à academia.

Como mencionado anteriormente, o mesmo não aconteceu com as ZEIS. Segundo Cordovil e Rodrigues (2012), os representantes de entidades vinculadas ao mercado imobiliário não permitiram a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) durante a realização do I Congresso da Cidade.

No final do ano de 2008, pouco mais de dois anos da aprovação do Plano Diretor, a legislação complementar, necessária à compatibilização dos novos conceitos e princípios instituídos pelo Plano Diretor, como também a regulamentação dos instrumentos de política urbana, ainda não haviam sido elaboradas e aprovadas. Parte dos integrantes do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT), instituído em 2007, passou a cobrar do governo que o Plano Diretor fosse colocado em prática. Segundo o ex-secretário Guatassara, a pressão do Conselho foi fator relevante no processo:

Outro fator importante foi a implantação do Conselho de Planejamento e Gestão do Território, e no Conselho havia uma pressão muito forte no sentido de cobrar o PD, de cobrar os instrumentos e eu entendia muito bem aquela linguagem porque eu vivia em Brasília, no Conselho lá em Brasília, e lá em Brasília eu era estilingue e Maringá eu estava vidraça, então [...], eu sabia o que era o jogo, o que estava acontecendo. Lá definindo políticas, aqui implementando políticas e vivendo esse turbilhão político que puxava pra lados distintos.

Nós tínhamos um grupo muito forte dentro do Conselho que era ligado à Universidade [se referindo à UEM] e ligado ao Observatório das Metrôpoles, era um grupo crítico que ia mesmo pra fazer a crítica às ações da administração. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

A professora Ana Lucia Rodrigues, membro do CMPGT, à época, e coordenadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá, em seu depoimento à pesquisadora, revelou que todos os prazos estabelecidos para a revisão da legislação complementar e para a regulamentação dos instrumentos, previstos no próprio Plano Diretor, haviam sido desrespeitados pelo governo, o que intensificou os conflitos. Além disso, a professora ressaltou que a cobrança e pressão exercidas pelo CMPGT eram fortalecidas pela atuação do Ministério Público, acionado por membros do Conselho sempre que necessário. Em relação à decisão de o Município iniciar a aplicação do PEUC, a professora Ana Lúcia alega que a participação desse pequeno grupo de oposição ao governo foi decisiva. Acrescenta ainda:

Houve uma pressão do Conselho, de dois, três participantes, que contribuíram, mas era no sentido, a nossa pressão era: todos os prazos estavam vencidos. [...] Ou vocês aplicam ou nós vamos solicitar que o Ministério Público acione o Prefeito por improbidade e tudo mais.

[...]

E, aliás, com o tempo, até outros conselheiros, naquele momento, também compreendiam a importância de fazer essa notificação.

Eu não consigo ver nenhuma outra possibilidade a não ser a pressão via Conselho mesmo.

[...]

Agora, foi uma decisão própria do então secretário. (RODRIGUES – entrevistado 4, 2014)



O depoimento do ex-secretário Guatassara revela que, em sua condição de gestor, decidiu aceitar as demandas colocadas ao invés de não levá-las adiante e ficar com a briga interna dentro do Conselho.

## (ii) Perfil dos dirigentes municipais

De acordo com o ex-secretário da SEPLAN, os dirigentes municipais que integraram o governo do Prefeito Silvio Barros II em seu primeiro mandato (2005-2008), “além de alinhados politicamente com a administração, eram técnicos muito qualificados”. As ideias apresentadas pelo secretariado municipal reverberaram em Maringá, principalmente em função do perfil inovador do Prefeito, “aberto a novas propostas” e que “implantou muitas coisas interessantes na cidade” (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015).

No campo da política urbana, destaca-se a presença do próprio arquiteto Jurandir Guatassara Boeira, professor doutor na área de planejamento urbano, que entre os anos de 2005 e 2010 ocupou o cargo de secretário municipal de Planejamento e Urbanismo e, entre outras atribuições, conduziu a implementação das ações voltadas ao desenvolvimento urbano de Maringá. Durante o mesmo período em que esteve à frente da SEPLAN, o arquiteto Guatassara foi membro do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). O depoimento de um dos entrevistados, diretor da SEPLAN, aponta o ex-secretário como “mentor” da ideia de utilizar o PEUC na cidade:

Nós tínhamos um secretário de Planejamento na primeira gestão do Silvio e até metade da segunda, ele era conselheiro do Conselho das Cidades, doutor em urbanismo, uma pessoa extremamente qualificada nessa área. Em função de suas convicções, ele que batalhou, peitou isso aí, é uma pessoa extremamente valorosa por isso, eu acho que se não fosse ele a gente não teria bancado a aplicação desse instrumento com bastante vigor (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014).

Segundo depoimento do ex-secretário Guatassara, durante o período em que esteve no ConCidades:

[...] a gente discutia toda a política urbana no Conselho, ferrenhamente, o EC era de 2001, nós estávamos em 2005, 2006, discutindo, querendo implementar, querendo que tivesse Plano Diretor em todas as cidades, e toda a política do Estado brasileiro passava, a política urbana do Estado brasileiro, transporte, mobilidade, planejamento urbano, saneamento, passava pela gente, e a gente discutia, isso foi no período do Lula.

[...] a minha pesquisa de doutorado, sempre trabalhei a minha vida inteira com planejamento urbano, [...] sempre lecionei nessa área, então toda essa discussão era muito familiar pra mim. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Na condição de Secretário da SEPLAN, coordenou a rediscussão da versão preliminar do Plano Diretor (PL nº 838/2004)<sup>174</sup> e também sua revisão ocorrida entre os anos de 2009 e 2010. Também coordenou a aprovação de parte da legislação urbanística complementar ao Plano, dentre

---

174 Elaborado na gestão anterior (2001-2004), durante a realização do I Congresso da Cidade, e entregue à Câmara em 2004, no último ano do mandato do Prefeito João Ivo Caleffi (PT), conforme registrado no Capítulo anterior.

as quais a lei que regulamentou a aplicação do IPTU progressivo no tempo em Maringá. O ex-secretário coordenou praticamente todo o processo de elaboração do novo arcabouço legal ancorado no EC, além da implementação de alguns institutos recém-aprovados em sua gestão, dentre os quais o PEUC.

Guatassara era detentor de importante conhecimento técnico, foi membro do Conselho Nacional das Cidades, e mantinha uma relação bastante próxima do Prefeito Silvio Barros II, ou seja, pode-se dizer que integrava o núcleo decisório do governo, o que lhe conferia especial condição técnica e política. Um dos agentes do setor imobiliário, quando indagado, em entrevista, sobre os possíveis fatores que levaram a administração municipal a aplicar o PEUC, respondeu “ele [Guatassara] era líder nacional do Ministério das Cidades e ele queria ser um espelho para o Brasil” (Imobiliária – entrevistado 9, 2015).

Há consenso entre os entrevistados sobre o importante papel que o ex-secretário desempenhou no processo de aplicação do PEUC em Maringá.

### (iii) Dificuldade para viabilização de infraestrutura urbana relacionada com a existência de vazios

Conforme registrado no Capítulo anterior, durante as décadas de 70 e 80, a canalização de recursos federais e subsídios para construção de conjuntos habitacionais e implantação de infraestrutura na cidade resultou na expansão da malha urbana e na formação de vazios urbanos (GARCIA; CORDOVIL, 2015, p. 2). Parte desses vazios era formada por terrenos ocupados por plantações que, mesmo depois de inseridos no perímetro urbano, mantiveram o uso rural<sup>175</sup>. Essa situação incomodava tanto o poder público quanto os moradores e era motivo de muita reclamação por parte de munícipes, fosse pela presença de mato e animais, fosse pelo uso de agrotóxicos por parte dos produtores.

Além disso, os grandes vazios urbanos dificultavam e comprometiam a instalação de infraestrutura na cidade:

Sabíamos que tínhamos grandes vazios, tínhamos grandes avenidas, grandes avenidas com duas pistas atravessando campos de soja e dificultando a vida. Todo aquele processo que a gente conhece de vazios urbanos, o alongamento das redes de ônibus, das redes de saneamento etc., encarecimento. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Na mesma direção, o secretário municipal e Coordenador do Programa Pró-Cidades do BID, em entrevista, revela:

[...] nós temos várias estruturas viárias inclusive que cruzam essas áreas, e a gente não aceita desapropriar para valorizar o terreno do cara, isso é uma regra, é uma obrigação dele de doar o sistema viário.

---

175 Registra-se, atualmente (outubro de 2015), presença expressiva de lotes nessa condição, concentrados na porção oeste-sudoeste do perímetro urbano, na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, mas também, em menor incidência, no restante da malha urbana.

A cidade precisava crescer, a demanda estava muito grande [...] e a gente vendo vários vazios urbanos sem uso premente nenhum, sem consulta prévia, sem nada, simplesmente especulação imobiliária. Essa foi a premissa motivadora, com certeza absoluta.

E aí você conjuga com isso a própria aparência urbana, problema de mato na cidade, terrenos mal conservados, aliás, nessa época a gente aprovou várias legislações pra controlar limpeza urbana, mato, pra que a especulação imobiliária cessasse um pouco. No sentido de só esperar a cidade enriquecer para vender mais caro. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

A aplicação do PEUC, segundo os entrevistados, poderia fazer com que os proprietários se movimentassem no sentido de dar uso urbano aos imóveis. Observa-se, que os objetivos de aplicação do PEUC estavam relacionados com a estratégia de ampliar a disponibilidade de terras e reduzir seu preço ou combater sua valorização excessiva. Em seu depoimento, um dos diretores da SEPLAN afirma:

O PEUC foi aplicado para aumentar a oferta de lotes, não necessariamente, prioritariamente para viabilizar HIS, mas para acomodar o crescimento. Para viabilizar HIS há outros dispositivos no Plano Diretor. (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014)

Considerando-se os depoimentos dos entrevistados, foi possível confirmar que a finalidade de democratização do acesso à terra por meio da viabilização de Habitação de Interesse Social (HIS) não se constitui em objetivo de aplicação do PEUC no Município.

#### (iv) Apoio ou tolerância do setor imobiliário

O apoio ou tolerância do setor imobiliário é outro fator que contribuiu para criar condições favoráveis à aplicação do PEUC. O ex-secretário Guatassara informou que representantes do setor imobiliário local tinham a expectativa de que a aplicação do instrumento resultasse na ampliação da oferta de terrenos e na contenção de sua valorização excessiva, no contexto de aquecimento do mercado imobiliário e elevação do custo da terra.

O ex-secretário relatou, em seu depoimento, que o alto preço da terra urbana incomodava empreendedores da cidade e preocupava os dirigentes municipais<sup>176</sup>:

Aí nos intrigava porque que o preço da terra em Maringá era desproporcional em relação a cidades do mesmo porte no Estado do Paraná, como Londrina, Cascavel, Ponta Grossa, que são aproximadamente do mesmo porte. Londrina, que tem o

---

176 Em sua tese de doutorado, Amorim (2015, p. 312) registra a evolução do preço médio do metro quadrado de terrenos urbanos para os Municípios de Maringá e Londrina, entre os meses de agosto de 2004 e novembro de 2014, com base em dados do Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial (INPESPAR). A partir dos registros, observa-se que entre os meses de agosto de 2004 e agosto de 2008, o preço médio do metro quadrado de terrenos em Maringá aumentou de R\$ 180,00 para R\$ 330,00. No mesmo período, o preço médio do metro quadrado de terrenos em Londrina apresentou reduzida oscilação, passando de R\$ 180,00 para R\$ 200,00 o metro quadrado.

mesmo processo histórico de desenvolvimento, não comparamos, até comparamos com Curitiba, que tem outro porte, mas intrigava porque o metro quadrado de Maringá sempre era muito alto.

[...]

Então, Maringá tinha um padrão, que por uma lado orgulhava, orgulha ou orgulhava muito o maringaense, a população, no sentido de ser um padrão de urbanização alto, bom, que é o que todo mundo quer, e por outro lado criava essa situação de não ser acessível, uma cidade que não era acessível até pra classe média já estava se tornando complicado. Essa sensação foi se criando. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Ainda segundo o ex-secretário, essa discussão “foi pra dentro da administração e foi pra dentro dos conselhos”. Em toda reunião, a questão do preço da terra urbana acabava por tornar-se ponto de pauta:

Toda vez que a gente ia numa reunião que eles convidavam a gente [referindo-se ao CODEM], vinha essa discussão do custo da terra, e tal, e muitos colocavam: “mas a gente tem que tomar uma providência, nós temos que fazer alguma coisa”, até empresários, grandes empresários do comércio, da indústria, empresários do setor educacional, enfim, todos eles dizendo: não, nós não podemos permitir. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Em uma das reuniões da qual participou, o ex-secretário falou sobre o Estatuto da Cidade e sobre instrumentos que poderiam ser utilizados para combater essa situação, no caso: o PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção. No entanto, Guatassara ressaltou que a aplicação desses instrumentos dependeria da aceitação dentro do governo e também de apoio e respaldo da sociedade civil:

Eu falava: tem instrumentos, o EC tem instrumentos, até podemos implementar isso, só que preciso de apoio, preciso de respaldo pra fazer isso.

Isso tem que ser um processo, digamos assim, eu não digo de aceitação plena da cidade, mas você precisa de aliados, você precisa de pessoas que tenham força na sociedade, força política, e que possam te dar apoio, porque tecnicamente, somente, você não implementa um negócio desses. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Nesse ambiente, representantes do setor imobiliário apoiaram o governo local na adoção da medida. O ex-secretário revela que parte dos vazios urbanos estava na mão dos “pioneiros” e não dos agentes imobiliários:

[...] então, o apoio do setor imobiliário foi um fator decisivo. Porque muita terra não estava, ela estava na mão de pioneiros, e eram pioneiros da cidade.

Tivemos o apoio de parte da sociedade civil, não dos proprietários, porque na ACIM e CODEM, a grande maioria não era proprietária de terra, os empresários da construção civil que também se posicionaram a favor porque eles eram

penalizados, porque eles queriam fazer empreendimentos e o preço da terra mais a incorporação produzia um preço muito alto. E eles queriam, com o instrumento, adquirir terras por um valor mais baixo, pra poder fazer empreendimentos com preço acessível. Então o valor da terra estava muito desproporcional em relação ao custo do metro quadrado final de um empreendimento. Então parte do setor imobiliário também queria, também apoiou. Esse é outro detalhe. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Em síntese, a aplicação do PEUC poderia resultar em benefícios para o setor imobiliário.

#### (v) Condição política

O ex-secretário Guatassara ressaltou a importância de dois elementos do quadro local que favoreceram a realização da experiência. O primeiro deles diz respeito ao ambiente político: o processo de aplicação do PEUC teve início no segundo mandato do Prefeito Silvio Barros II (2009-2012), que acabava de se reeleger em primeiro turno e representava uma importante coalisão política na cidade. O outro elemento refere-se à aproximação da administração municipal com o CODEM, que pode ter se tornado um espaço dessa aliança política:

Vou te dar um [...] elemento que é muito importante também: a sociedade civil, a estrutura da sociedade civil. Se você pegar os discursos do Silvio que saem em jornal, que saíram na época, você vai ver que ele elogia sempre, elogiava muito a organização da sociedade civil na cidade de Maringá. É uma cidade que tem inúmeras instituições que fazem o trabalho social, o apoio social, tem uma entidade que é muito importante que é o Conselho de Desenvolvimento de Maringá, e a Associação Comercial e Industrial de Maringá, CODEM e ACIM, que têm um papel muito importante na cidade. E a administração dialogava muito com eles, não só essa administração do PP, como a do PT também, anteriormente, também dialogava. Porque muitas das decisões em Maringá passam muito pela ACIM, pelo CODEM, por esse conselho. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Um dos entrevistados afirmou que o PEUC foi aplicado porque em “algum momento o gestor quis fazer” e revela: “A decisão de aplicar tem a ver com a capacidade que o gestor tem, aqui, de dominar o processo, ele pode abrir porque ele vai continuar dominando o processo. Eles podem implementar todos os instrumentos porque eles têm a maioria dos conselhos em todas as esferas” (RODRIGUES – entrevistado 4, 2014).

Além de todos os fatores relacionados, Guatassara destacou que o perfil do Prefeito Silvio Barros II, “receptivo a novas ideias”, foi determinante para a implementação desses instrumentos na cidade. Em seu relato, o ex-secretário descreve que apresentou o PEUC ao Prefeito como um instrumento importante que poderia facilitar a complementação da infraestrutura na cidade (abertura de novas vias para interligação de avenidas interrompidas, ampliação do trajeto de linhas de ônibus, expansão de redes urbanas de saneamento), mas, principalmente, contribuir para a redução do preço da terra urbana em Maringá. O Prefeito Silvio Barros II

decidiu-se, então, pela aplicação, não sem antes verificar o apoio à implementação e avaliar possíveis riscos:

Tinha demanda, tinha apoio do Conselho, tinha apoio do CODEM, tinha apoio da ACIM, houve um momento de dúvidas se deveria se fazer. Houve um momento de dúvida porque é algo que é imprevisível a repercussão. Mas a partir de conversas, daí o próprio Prefeito foi fazendo reuniões, foi discutindo, foi fazendo as consultas na Câmara de Vereadores... (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Após decisão pelo início, a continuidade política foi fator decisivo para que a aplicação do PEUC não fosse interrompida, ainda que assumisse outro viés, como será apresentado mais adiante. Nas eleições de 2012, o Prefeito Silvio Barros II elegeu seu sucessor, Carlos Pupin<sup>177</sup>, do Partido Progressista (PP), para o mandato 2013-2016. Segundo diretor da SEPLAN: “A sorte é que tivemos, logo após a aprovação do plano, a reeleição do Prefeito, que também fez seu sucessor [...] houve uma continuidade, tempo suficiente pra que a gente conseguisse aplicar o instrumento” (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014).

Além disso, o processo ininterrupto de aplicação garantiu que Maringá fosse o primeiro município do país a passar para a etapa seguinte ao PEUC, que é a cobrança do IPTU progressivo no tempo. Os imóveis notificados em 2009, que não cumpriram as obrigações nos prazos previstos em lei, estão sendo sancionados com a cobrança do imposto progressivo desde 2011. Em 2015, pouco mais de 560 novos imóveis foram incluídos no IPTU progressivo no tempo.

Entretanto, outras características do processo de aplicação têm comprometido os resultados esperados, na direção dos objetivos estabelecidos para o PEUC no Plano Diretor de Maringá, conforme será discutido nas próximas seções deste Capítulo.

Soma-se a esses fatores, na segunda etapa de aplicação dos instrumentos, o viés tributário que a aplicação dos instrumentos assume. Corrobora com a avaliação o fato de a gestão do instrumento (incluindo a definição de áreas notificáveis e escala) ser transferida para a Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG).

## 4.2 Arranjo institucional, escala e etapas de notificação

A notificação dos proprietários de imóveis ociosos ocorreu em duas etapas: a primeira, iniciada no ano de 2009, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), quase três anos após a aprovação do Plano Diretor em 2006, e a segunda, a partir do ano de 2012, já sob a coordenação da Secretaria de Fazenda e Gestão e o Plano Diretor revisado. Cada uma das etapas de notificação apresenta características específicas referentes à finalidade de aplicação, procedimentos administrativos e arranjo institucional.

---

177 O atual Prefeito Carlos Pupin ocupou o cargo de Vice-Prefeito nas duas gestões do Prefeito Silvio Barros II.

## 4.2.1 Etapas de notificação

Na primeira etapa, a SEPLAN foi a responsável direta pelas ações iniciais necessárias à aplicação do PEUC<sup>178</sup>, com apoio da Procuradoria Geral (PROGE). Com base no depoimento do ex-secretário, o arquiteto Guatassara, foi possível conhecer o recorte que definiu os imóveis notificados na etapa, dentre o conjunto de imóveis passíveis de PEUC<sup>179</sup>.

Segundo Guatassara, foram priorizados os imóveis enquadrados na condição de não parcelados, não edificados ou subutilizados, com área superior a 5 mil metros quadrados:

A ideia inicial era sobre a terra, sobre áreas, nós definimos um determinado tamanho de área que, a partir dele, todos seriam notificados.

No início a gente tinha vontade também de notificar as edificações subutilizadas, ou não utilizadas, porque havia muita reclamação em alguns bairros nobres da cidade, mais antigos, de casas fechadas, abandonadas, e que havia a entrada de marginais, incômodo da vizinhança, e o Prefeito inclusive foi assaltado, então ele ficou muito incomodado com esse negócio, ele queria um instrumento que pudesse utilizar. Ele no final acabou achando que não era adequado usar pra edificação esse negócio (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015).

Quanto à localização, foram priorizados os imóveis da Macrozona Urbana de Consolidação (MUC) e da Macrozona Urbana de Qualificação (MUQ): [...] foram definidas as áreas dentro do zoneamento que seriam de interesse. Porque a nossa grande discussão era a ampliação da oferta de lotes para moradia, para residencial (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015).

O recorte adotado excluiu da primeira etapa de aplicação do PEUC as chácaras de lazer que constituem padrão de ocupação típico da formação da cidade, com maior presença na MUQ. Essas chácaras ocupam terrenos com dimensão entre 2 mil e 5 mil metros quadrados e, pela reduzida área construída que apresentam, enquadram-se nos critérios de subutilização. Também foram excluídos da notificação, ao menos nessa etapa, os imóveis passíveis de PEUC localizados na Macrozona Urbana Industrial (MUI). De acordo com depoimento de secretário municipal entrevistado:

Essa região, perto do aeroporto, atrás do aeroporto, industrial aqui, que ficou pra uma segunda fase, era porque não havia interesse nenhum da gente lotear lote industrial lá porque a gente estava com o projeto público, o projeto público estava aqui<sup>180</sup>.

[...] então, essa área, a gente falou, deixa quieto, deixa parado, não tem demanda pro industrial, estamos trabalhando com a demanda em outro local, não tinha

---

178 Entretanto, não há registro disponível na SEPLAN sobre a metodologia utilizada para escolha e estratégia de aplicação das notificações realizadas na primeira etapa de aplicação do PEUC.

179 Todos aqueles incluídos nos critérios estabelecidos pelo Plano Diretor.

180 Em período anterior à formulação do empreendimento Cidade Industrial, o Município tinha intenção de implantar um novo parque industrial na porção sudoeste do perímetro urbano, na Área Industrial 2, na Macrozona Urbana Industrial (MUI). No entanto, houve problemas durante o processo de desapropriação de terrenos naquela região e o poder público desistiu do empreendimento no local (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015).



motivo nenhum, então não havia demanda de política pública de pressionar pra que isso acontecesse e, de fato, a intenção foi dos lotes maiores, daqueles que influíam em sistema viário, você pode ver que a maioria deles tem cruzamentos importantes, que está dividindo a cidade, como o da dona [...], o próprio Eurogarden.<sup>181</sup> (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Com base na definição do universo “notificável”, o Setor de Geoprocessamento foi acionado pela SEPLAN para elaborar listagem a partir do cadastro imobiliário do município, visando à identificação dos imóveis enquadrados nos critérios estabelecidos para a aplicação do PEUC na etapa, e para levantar informações complementares necessárias à atualização de dados cadastrais dos imóveis notificáveis<sup>182</sup>, com o objetivo de excluir das notificações aqueles isentos da obrigação. No total, foram notificados na primeira etapa 105 imóveis, com o correspondente em área a 4,2 milhões de metros quadrados.

Na segunda etapa de notificações, iniciada em 2012, a aplicação do PEUC já havia sido transferida da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) para a Secretaria da Fazenda e Gestão (SFG). No início de 2011, o arquiteto Jurandir Guatassara Boeira desligou-se da Prefeitura de Maringá<sup>183</sup>. O momento da saída do ex-secretário coincidiu com o início do lançamento do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis notificados para o PEUC em 2009, os quais não haviam cumprido as obrigações no prazo definido pela Lei.

O depoimento do ex-secretário Guatassara indica que o rearranjo de competências entre secretarias deu-se em função de um processo de fortalecimento de alguns secretários dentro da administração, ocorrido no início do ano de 2011. Segundo Guatassara, o secretário da Fazenda integrava o núcleo decisório do governo, era mais próximo do Prefeito Silvio Barros II e respondia também pela Secretaria de Gestão. Além disso, o secretário sucessor, que veio a assumir a SEPLAN, não tinha formação ou experiência profissional na área de planejamento urbano.

Em seu depoimento, secretário municipal entrevistado justifica a redefinição de competências entre as secretarias municipais:

[...] não é que está na Fazenda, há muito, desde 2006, Fazenda e Gestão estão juntas, Secretaria de Governo, Secretaria de Fazenda, a pessoa é a mesma.

A Secretaria de Fazenda tem algumas competências, mas a Secretaria de Gestão tem muitas competências, ela mobiliza a prefeitura como um todo, até pelo seu papel de Secretaria de Governo, de Gestão, tem o orçamento na mão, tem as ferramentas, tem os instrumentos, tem a fiscalização,

---

181 O Secretário Municipal referiu-se aos dois maiores lotes notificados na primeira etapa, o da família Tamura, com área de aproximadamente 833 mil metros quadrados e o “Eurogarden”, com área de 581 mil metros quadrados. Sobre o empreendimento Novo Centro Cívico – Eurogarden, ver Capítulo 3.

182 Essa identificação pressupõe depuração da listagem inicial, com complementação e/ou atualização de informações sobre os imóveis, tais como, existência de projeto em tramitação ou obra em construção, existência de edificação irregular no imóvel, entre outros. Essa depuração é realizada, na maioria das vezes, através de consulta aos sistemas cadastrais do município e/ou através da realização de vistorias em campo.

183 Guatassara assumiu a Superintendência de Urbanismo da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), cargo que ocupou durante todo o primeiro mandato do Governador Beto Richa (2011-2014).

[...] porque a Secretaria de Urbanismo tem limitação de ação legal, né? Ela pode aprovar e desaprovar, só. Agora, provocar fiscalização, provocar a Procuradoria Jurídica pra se mexer, o banco de dados pra organização de informação, está na Gestão. Então, na prática, isso foi pra Gestão e Fazenda. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Registra-se, de forma complementar, que naquele momento, em 2011, com o lançamento das alíquotas de progressividade para os primeiros imóveis notificados, a Secretaria de Fazenda e Gestão estava diretamente envolvida nas ações de implementação do PEUC, o que pode ter contribuído para a transferência de responsabilidades de uma secretaria para outra.

Na segunda etapa, também foi alterada a lógica espacial de aplicação do instrumento, com a ampliação do perímetro de aplicação do PEUC e sucedâneos, estabelecida pela revisão do Plano Diretor, ocorrida em 2010. Desse modo, a área de incidência dos instrumentos, conforme já registrado nos Capítulos 2 e 3, foi estendida para a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI).

Segundo relato de funcionários da Secretaria da Fazenda e Gestão, a inclusão do novo perímetro demandou a elaboração de uma listagem atualizada de imóveis sujeitos ao PEUC, para embasar a segunda etapa de notificações. Essa listagem resultou em cerca de 1.500 imóveis notificáveis. Na sequência, procedeu-se à depuração do universo inicial, com exclusão de imóveis (i) que não apresentavam infraestrutura mínima estabelecida pelo código tributário do município para cobrança de IPTU, apesar de localizados no perímetro urbano<sup>184</sup>, (ii) com processo de construção em andamento, e (iii) ocupados por construções irregulares. Em entrevista, um dos gerentes da SFG registrou: “Tem caso que você não consegue cobrar o imposto, quanto mais o imposto progressivo [referindo-se ao IPTU]. Então, por isso que, no princípio, lista, mas tem que fazer essa seleção” (Gerente da SFG – entrevistado 2, 2014).

Esse processo de aferição do universo inicial identificou 600 imóveis para aplicação do PEUC. No total, foram notificados 581 imóveis em 2012, e 19 em 2013, localizados em todo o perímetro de incidência do PEUC, de todas as dimensões, não parcelados, não edificados e subutilizados. De acordo com depoimento de Gerente da Secretaria da Fazenda e Gestão, foram notificados primeiramente os imóveis que não apresentaram problemas cadastrais, especialmente quanto à titularidade.

Os imóveis notificados nessa etapa perfazem uma área total de aproximadamente 10,3 milhões de metros quadrados. Essa constatação indica a ausência de priorização ou estratégia de escalonamento das notificações, no espaço e no tempo, em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente, em relação à localização das áreas notificadas. Destaca-se, de forma complementar, o volume expressivo de imóveis notificados, não somente em quantidade, mas, sobretudo, em área. Do total notificado, 50%, aproximadamente, localiza-se na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata

---

184 Segundo o Código Tributário de Maringá, o requisito mínimo para cobrança de IPTU é a existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos itens seguintes, construídos ou mantidos pelo poder público: meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola de ensino fundamental ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 quilômetros do imóvel considerado (MARINGÁ, 2007).

(MUOI), antiga Macrozona de Contenção, instituída no Plano Diretor (aprovado em 2006), com o objetivo de inibir a expansão urbana na direção das áreas menos infraestruturadas da cidade.

Os dirigentes entrevistados defendem a estratégia adotada utilizando como argumento a isonomia: “[...] o secretário de Gestão na época disse: não, quero que lance pra todo mundo. Ninguém pode ficar injustiçado nesse processo. Se é pra todo mundo, é pra todo mundo. [Ou] então muda a regra” (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015).

Percebe-se que a lógica tributária sobrepõe-se à lógica urbanística, o que era esperado, com o fortalecimento da Fazenda e Gestão à frente da condução da aplicação do instrumento.

A adoção de “critério de justiça” ou, em outras palavras, da lógica da isonomia como critério definidor da notificação para PEUC, dificulta ou impossibilita o cumprimento de sua finalidade urbanística. O objetivo de otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e, com isso, inibir a expansão urbana, deixa de ser perseguido.

Por fim, cabe registrar que, embora a Secretaria da Fazenda e Gestão seja responsável tanto pelo PEUC como pelo IPTU progressivo no tempo, não foi possível identificar um grupo gestor, dentro da Secretaria, que coordene as ações e atividades inerentes à aplicação dos instrumentos. De fato, a coordenação das ações é feita por uma das dirigentes da SFG, que responde pela Gerência de Tributos do Município.

## 4.2.2 Universo notificado

O universo notificado entre os anos de 2009 e 2013, em termos de quantidade de imóveis e área total notificada, encontra-se registrado na Tabela 4.1, que traz um resumo das etapas de notificação. É importante registrar que a notificação abrangeu apenas os imóveis com área superior a 2 mil metros quadrados não parcelados, não edificadas ou subutilizadas. Portanto, não foram incluídas no PEUC as demais situações previstas no Plano Diretor<sup>185</sup>.

**Tabela 4.1: Quadro resumo dos imóveis notificados para o PEUC – 1ª e 2ª etapas**

ETAPA / ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS		ÁREA CORRESPONDENTE	
		TOTAL	%	(m²)	%
1ª Etapa	2009	105	15%	4.264.426,38	29%
	2012	581	82%	9.944.137,74	68%
2ª Etapa	2013	19	3%	342.834,28	2%
<b>TOTAL</b>		<b>705</b>	<b>100%</b>	<b>14.551.398,40</b>	<b>100%</b>

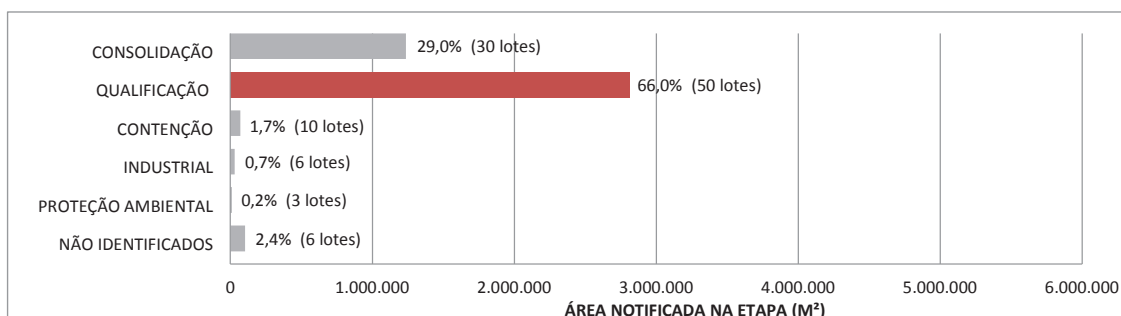
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

185 O PEUC não foi aplicado em imóveis não edificadas ou subutilizadas, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujo somatório resulte maior que 3 mil metros quadrados (Art. 113, incisos II e IV) e nos imóveis não utilizados (Art. 113, inciso IV) (MARINGÁ, 2006; 2010b).

O conjunto de imóveis notificados soma 14,5 milhões de quadrados (14,5km<sup>2</sup> / 1.450ha) e corresponde a cerca de 10% de toda a área urbana do município. A seguir, será apresentado o detalhamento do universo notificado, por etapa de notificação.

Na primeira etapa, foram notificados para PEUC 105 imóveis. A Tabela 4.2 traz o registro dos imóveis notificados na etapa, agrupados por macrozona urbana.

**Tabela 4.2: Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, agrupados por macrozona**



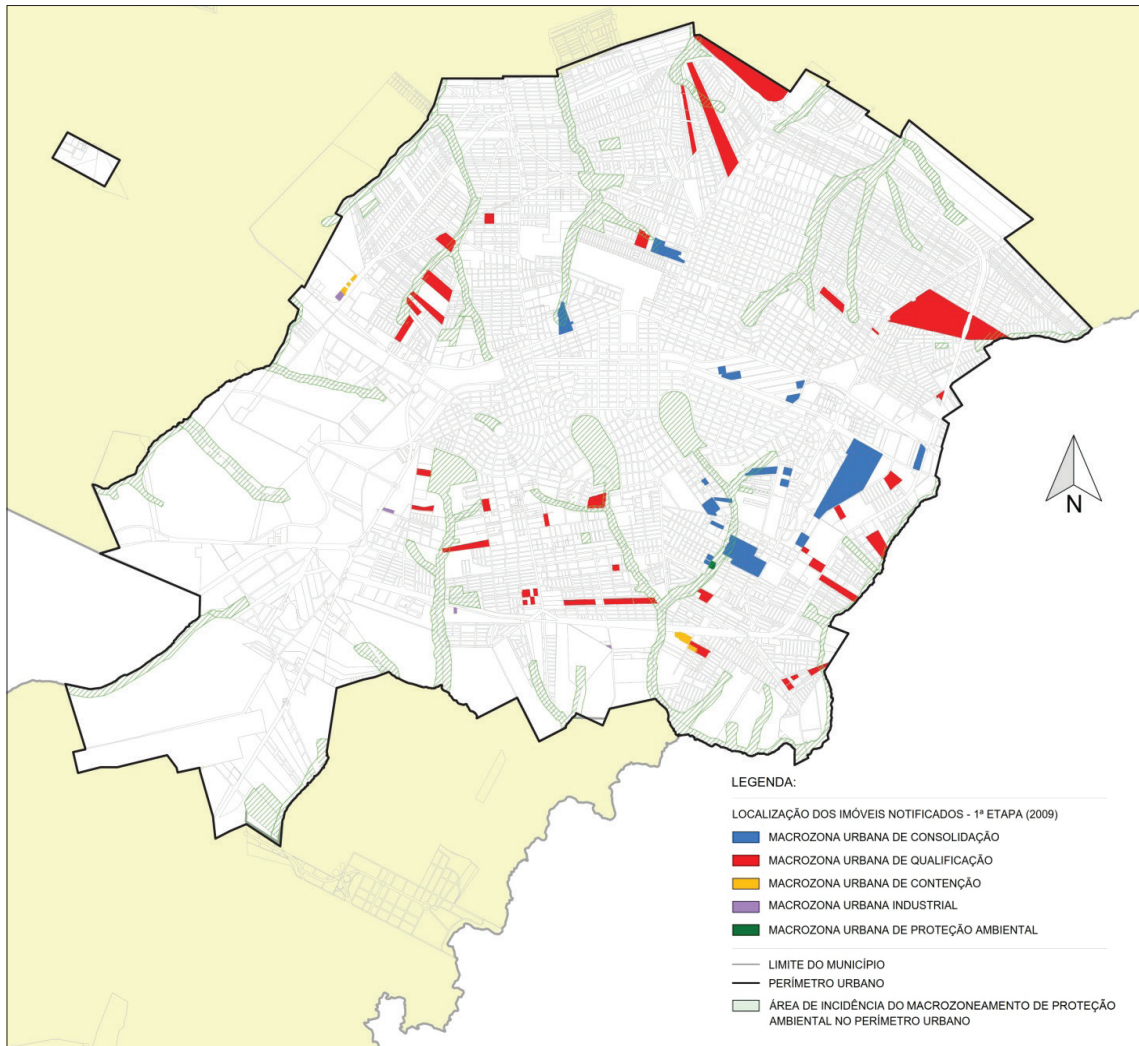
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

A Figura 4.1 registra a distribuição dos imóveis notificados na primeira etapa, identificados por macrozona.

A análise da Figura 4.1. e dos dados consolidados na Tabela 4.2 indica que, na primeira etapa, as notificações estavam distribuídas quase que totalmente em apenas duas Macrozonas Urbanas, a de Consolidação e a de Qualificação, que incluem a porção mais central e as áreas com maior oferta de infraestrutura na cidade.

As Figuras 4.2a até 4.2f referem-se a imóveis notificados para PEUC na primeira etapa de aplicação do instrumento. Percebe-se que os imóveis estão inseridos na malha urbana, entretanto, há casos de áreas utilizadas para finalidade agrícola.

Figura 4.1: Distribuição dos imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, identificados por macrozona



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)



Figuras 4.2a até 4.2f: Imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa



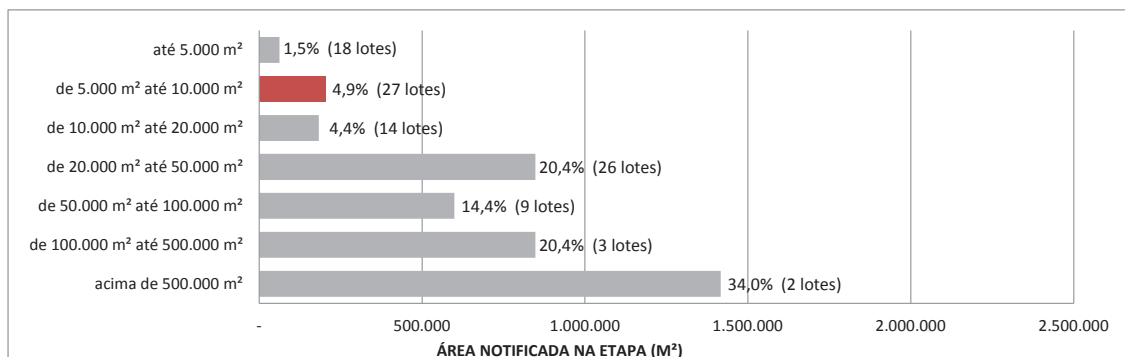
Fonte: Madeira (2015a)

A Tabela 4.3 traz o registro dos imóveis notificados na primeira etapa, agrupados por área<sup>186</sup>. Os dados da Tabela 4.3 revelam que a maior quantidade de lotes notificados apresenta área entre 5 mil e 10 mil metros quadrados (27 lotes), seguida dos lotes entre 20 mil e 50 mil metros quadrados (26 lotes) e dos lotes com área de até 5 mil metros quadrados (18 lotes). No entanto, esses lotes, juntos, representam em área pouco mais de 25% do total notificado. Destaca-se que

<sup>186</sup> As tabulações constantes das Tabelas 4.3 e 4.4 foram elaboradas a partir de informações de 99 lotes apenas, sendo descartados os dados correspondentes a seis imóveis classificados como “não identificados” na Tabela 4.2.

apenas dois lotes, com área acima de 500 mil metros quadrados, correspondem a 34% da área total notificada na etapa.

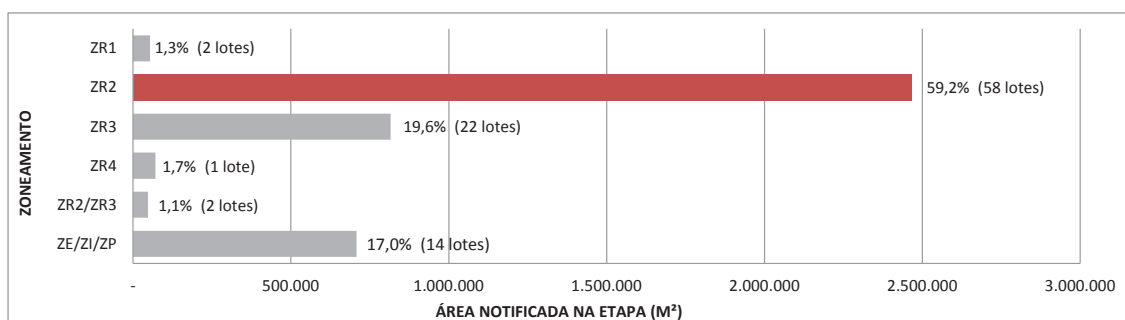
**Tabela 4.3: Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, agrupados por área**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

A Tabela 4.4 apresenta a classificação dos imóveis notificados na primeira etapa, agrupados segundo o zoneamento incidente.

**Tabela 4.4: Imóveis notificados para o PEUC na 1ª etapa, agrupados por zoneamento incidente**



ZR: Zona Residencial; ZE: Zona Especial; ZI: Zona Industrial e ZP: Zona de Proteção Ambiental

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

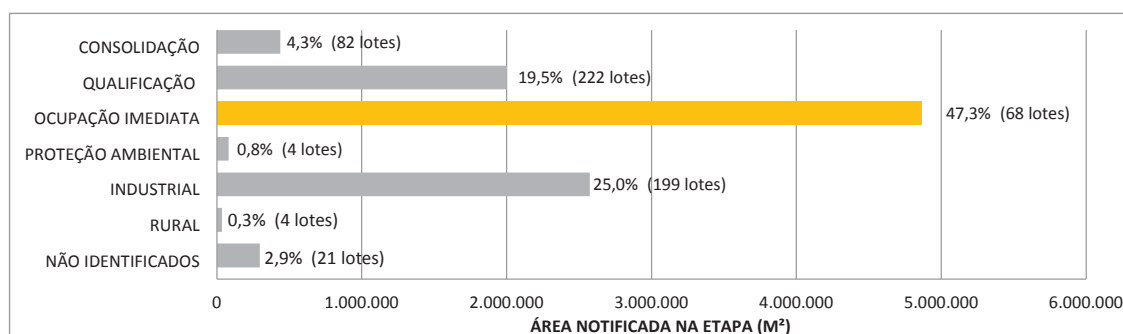
Observa-se que, do total de imóveis notificados, 58 lotes, que correspondem em área a 59,2% do universo notificado na etapa (cerca de 2,5 milhões de metros quadrados), carrega o zoneamento ZR2 (Zona Residencial 2). Conforme registrado no Capítulo 3, nos lotes ZR2 é permitido somente os usos residencial unifamiliar e residencial bifamiliar. No caso de imóveis ZR2 localizados nos Eixos Residenciais B e C, é permitido também o uso residencial multifamiliar, porém, mediante pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)<sup>187</sup>. Conclui-se que as restrições do zoneamento incidente limitam as possibilidades de uso dos imóveis.

Na segunda etapa, foram notificados para PEUC 600 imóveis. A Tabela 4.5 traz o registro dos imóveis notificados na etapa, agrupados por macrozona.

<sup>187</sup> Apenas 13 lotes do total de 58 lotes ZR2 estão localizados em Eixos Residenciais (ERB e/ou ERC) e correspondem em área a 35% da área total ZR2 (cerca de 800 mil metros quadrados).



**Tabela 4.5: Imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, agrupados por macrozona**

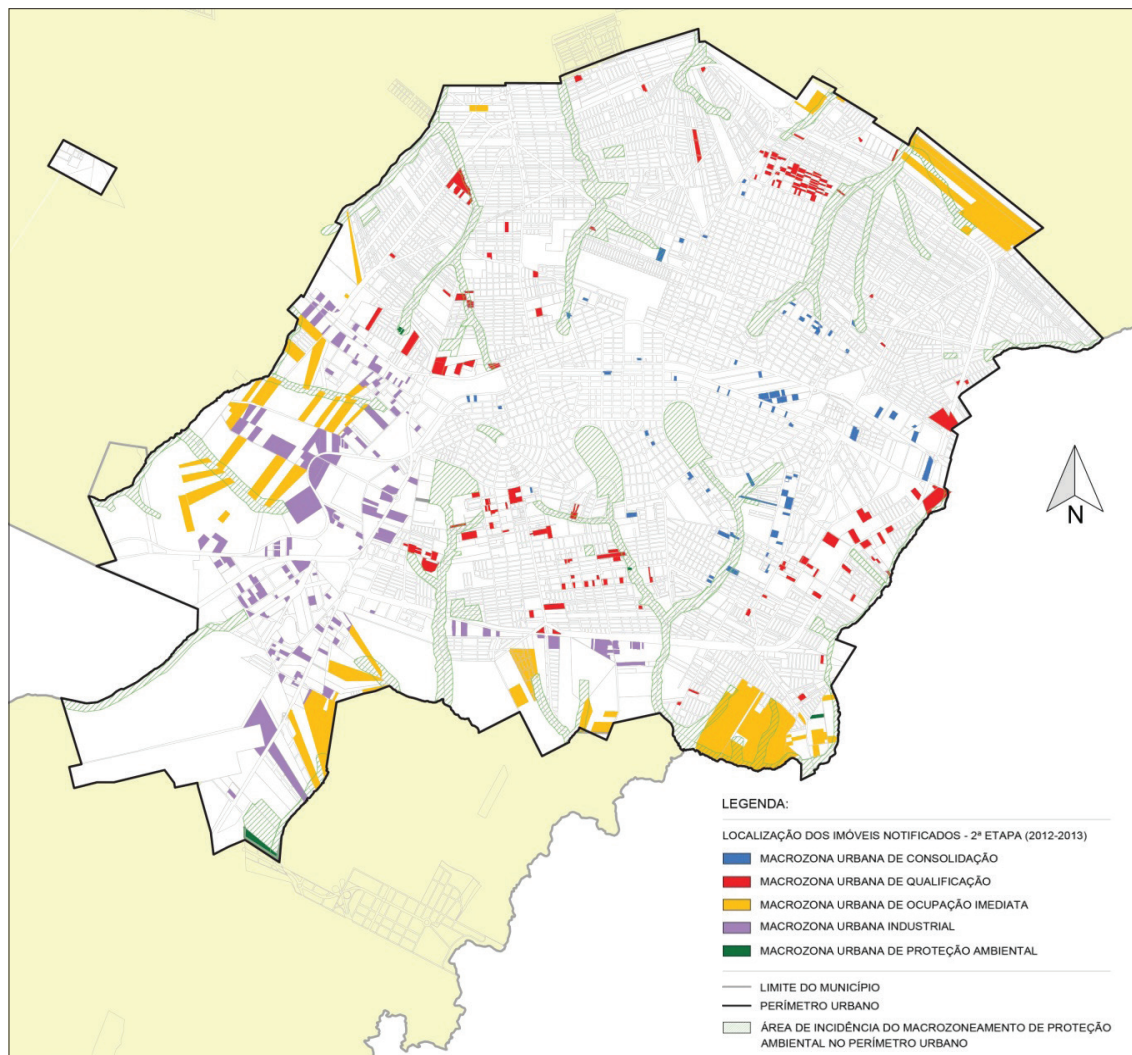


Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

A Figura 4.3 registra a distribuição dos imóveis notificados na segunda etapa, identificados por macrozona.

A análise da Figura 4.3 e dos dados consolidados na Tabela 4.5 revela que, na segunda etapa, as notificações estão distribuídas por todo o perímetro de incidência do PEUC, com aproximadamente 50% da área total notificada localizada na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), antiga Macrozona de Contenção, instituída no Plano Diretor de 2006. Além disso, é importante registrar a incidência do PEUC em um número expressivo de imóveis na Área Industrial 1, na Macrozona Urbana Industrial (MUI). Ainda, nas macrozonas urbanas de Consolidação e Qualificação (MUC e MUQ), as mais centrais e infraestruturadas da cidade, o conjunto de pouco mais de 300 imóveis responde por 25% da área total notificada na etapa, cerca de 2,5 milhões de metros quadrados. Percebe-se, por meio da Figura 4.3, que esse conjunto é formado, em sua maioria, por imóveis com área inferior àqueles notificados nas outras macrozonas da cidade (MUOI e MUI). Pode-se afirmar que a escala de notificação foi muito grande e desarticulada de uma “lógica urbanística”, ou em outras palavras, o PEUC foi aplicado desconsiderando-se as finalidades do instrumento.

Figura 4.3: Distribuição dos imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, identificados por macrozona



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

Sobre a notificação expressiva de imóveis na MUOI, é importante ressaltar, como registrado no Capítulo 3, que essa Macrozona apresenta características diferentes, de acordo com sua localização no perímetro urbano. A maior parte das áreas notificadas na MUOI está localizada nas porções norte e sul do perímetro urbano, onde os terrenos, ainda que periféricos, estão mais próximos da malha urbana consolidada (Figuras 4.4a até 4.4c).

Figuras 4.4a até 4.4c: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI – norte e sul do perímetro urbano



Fonte: Madeira (2015a)

Entretanto, há percentual expressivo de lotes notificados na MUOI, na porção oeste-sudoeste do perímetro urbano, que estão separados da malha urbana por rodovia e pela zona industrial da cidade. Além disso, trata-se de área sem infraestrutura e, em sua grande maioria, destinada ao uso agrícola (Figuras 4.5a até 4.5c). Cabe registrar relato de diretor da SEPLAN sobre essa área da cidade<sup>188</sup>:

Nós temos uma área que está dentro do perímetro urbano, atrás da COCAMAR, mas que são só chácaras, que não tem asfalto, não tem rede de água, não tem infraestrutura [...] sem escola, foi um erro terem expandido o perímetro urbano até lá, inclusive não tem acesso, [...] a ferrovia corta, então ficou muito complicado lá, como você não pode recuar o perímetro urbano, [...] também não faz sentido você cobrar IPTU progressivo do cidadão. (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014)

Posteriormente, após conhecer a localização do universo notificado na etapa, por meio de mapeamento produzido pela pesquisadora juntamente com o Setor de Geoprocessamento da Se-

188 No momento da realização da entrevista, o diretor da SEPLAN desconhecia o universo e a espacialização dos imóveis notificados pela Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG).



cretaria de Fazenda e Gestão (SFG), o diretor da SEPLAN discordou da inclusão de imóveis daquele setor da cidade no PEUC.

**Figuras 4.5a até 4.5c: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa, localizados na MUOI – oeste-sudoeste do perímetro urbano**



Fonte: Madeira (2015a)

Na mesma direção, o ex-secretário da SEPLAN, arquiteto Guatassara, revela:

Perdeu a noção do que está fazendo. [...] Desnecessário. [...] É óbvio. É aquilo que eu te falei, passou pra Fazenda o viés é tributário. É o que eu te falei anteriormente. A área de planejamento tem que ser conduzida por planejador urbano. Qualificado. A verdade é a seguinte: eu acho que isso só deveria ser implantado se você tivesse um planejamento claro do que você quer pra essa área.

Sem um planejamento prévio, sem um zoneamento, uma definição prévia, sem as diretrizes traçadas, você não aplica um instrumento sem ter uma diretriz, sem ter muito claro onde é que você quer chegar. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Também foi notificado na etapa conjunto expressivo de lotes na Área Industrial 1 (25% da área total, cerca de 2,5 milhões de metros quadrados), nas porções oeste-sudoeste e sul do perímetro urbano, junto às rodovias que cortam Maringá (Figura 4.6).

Considerando que nesta área são permitidos apenas usos destinados a atividades predominantemente industriais, comerciais e de serviços setoriais, pode-se supor que esses setores econômicos, local e mesmo regional, não consigam dar uso a essa quantidade de lotes no espaço de tempo estabelecido para o cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC. Além disso, a ocupação desse setor da cidade sofre concorrência direta com o novo parque industrial público que se encontra em implantação na área rural, o Cidade Industrial, conforme registrado no Capítulo 3, onde há subsídio do poder público para aquisição de lotes.

**Figura 4.6: Imagem aérea de trecho da Macrozona Urbana Industrial (MUI), Área Industrial 1 – sudoeste do perímetro urbano – onde se localizam imóveis notificados**



Fonte: Google Earth (2015)

Cabe destacar depoimento de Secretário Municipal entrevistado sobre as possibilidades de ocupação desse setor industrial da cidade, notificado na 2ª etapa:

Eu vejo que não há demanda espontânea hoje porque nós somos concorrentes deles.

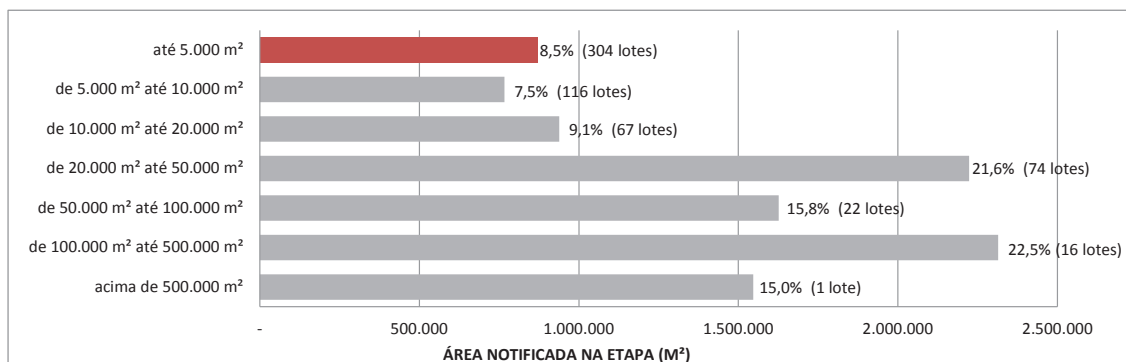
[...] não adianta notificar porque não há demanda espontânea suficiente para a estruturação desses lotes aqui agora. É bobagem eu forçar a barra com eles. Os projetos públicos, eu tenho esse aqui e esse aqui pra vender [referindo-se ao Cidade Industrial e ao Polo Aeronáutico]. [...] são 170 alqueires de 24 mil metros, é muita área, não tem demanda pra tudo isso. [...] ele [o proprietário notificado] não consegue concorrer comigo. O preço de avaliação aqui, o preço médio de avaliação do terreno aqui é de 300 reais. Eu dou 60% a 90% de desconto, como que o cara vai, eu mato ele dessa forma, não tem negócio. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Os dados sobre os imóveis e o relato do secretário municipal indicam que foram notificadas áreas destinadas ao uso industrial que não eram prioridade de ocupação.

Ainda em relação à segunda etapa, a Tabela 4.6 traz o registro dos imóveis notificados agrupados por área.



**Tabela 4.6: Imóveis notificados para o PEUC na 2ª etapa, agrupados por área**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

Os registros da Tabela 4.6 apontam que a maior quantidade de lotes notificados apresenta área de até 5 mil metros quadrados (304 imóveis), seguida dos lotes entre 5 mil e 10 mil metros quadrados (116 lotes) e dos lotes com área entre 20 e 50 mil metros quadrados (74 lotes). Esses lotes, juntos, representam em área pouco mais de 37% do total notificado. Destaca-se que apenas um lote da MUOI, com área acima de 500 mil metros quadrados, corresponde a 15% da área total notificada na etapa.

Do total de 304 imóveis com área de até 5 mil metros quadrados, 197 imóveis, quase dois terços do total, estão localizados nas macrozonas urbanas de Consolidação e Qualificação e haviam sido excluídos da primeira etapa, em função do recorte adotado para a priorização das notificações. Vale ressaltar que 88 imóveis (45% do total) enquadram-se no critério de subutilização, sendo parte ocupada por chácaras de lazer na cidade (Figuras 4.7a e 4.7b).

**Figuras 4.7a e 4.7b: Imagem aérea de trecho das macrozonas MUC e MUQ onde se localizam imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa**



Fonte: Google Earth (2015)

Essa condição não só limita as possibilidades de atendimento às exigências do PEUC, como também tem sido motivo de muita contestação por parte dos proprietários notificados. Isso é confirmado tanto por gerente da Secretaria de Fazenda e Gestão como por procurador municipal, uma vez que os proprietários alegam que os imóveis sancionados pelo PEUC estão cumprindo função social.

A seguir, serão apresentados e discutidos procedimentos administrativos adotados pelo município para a aplicação do PEUC em cada uma das etapas identificadas pela pesquisa.

## 4.3 Procedimentos administrativos

A pesquisa desenvolvida por Denaldi et al. (2015a) revelou que a gestão da aplicação do PEUC não é tarefa simples e de forma geral esse tema não é tratado nas pesquisas acadêmicas. Além disso, os gestores municipais subestimam sua importância. De acordo com a pesquisa, “as dificuldades detectadas são muitas: dos cadastros municipais – desatualizados e não integrados – à ausência de sistemas de planejamento e controle, falta de procedimentos administrativos adequados, passando pela limitada capacidade institucional” (DENALDI et al., 2015, p. 76). Os procedimentos administrativos, quando não observados, podem comprometer ou anular o ato de notificação. O Município de Palmas, capital do Estado de Tocantins, por exemplo, diante de irregularidades e incorreções procedimentais, optou por cancelar as 250 notificações realizadas em 2011, para promover correções necessárias e recomençar o processo (DENALDI et al., 2015a, p. 104).

A seguir serão destacadas ações desenvolvidas e procedimentos administrativos adotados pelo município que possibilitaram, entre outros resultados, que o PEUC fosse aplicado na escala alcançada.

### 4.3.1 Auto e ato de notificação<sup>189</sup>

Na primeira etapa, em 2009, as notificações presenciais eram realizadas por agentes fiscais do município, de acordo com as regras previstas no Plano Diretor<sup>190</sup>. O auto de notificação consistia em ofício circular da Secretaria Municipal do Controle Urbano e Obras Públicas (SEURB), assinado pelo secretário da pasta e também pelo secretário de Planejamento e Urbanismo. Tratava-se notificação simples que trazia o seguinte conteúdo:

Ofício circular nº 013/09 – SEURB

Maringá, 19 de junho de 2009.

Ref. Notificação

Notificamos Vossa Senhoria, na qualidade de proprietário do imóvel urbano constituído pela zona 27, quadra 000, data 064C, localizado neste Município de Maringá, Estado do Paraná, que se encontra subutilizado, utilizado inadequadamente ou não utilizado, com base no Art. 115 da LC 632/2006, *a promover o seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória*, nos termos das disposições estabelecidas nos Artigos 5º e 6º da Lei Federal nº

---

189 Auto de notificação: termo emitido pelo município para notificar os proprietários dos imóveis ociosos para o PEUC. Em Maringá, utilizou-se três diferentes versões para o “auto de notificação”, que sofreu modificações durante o processo de implementação do instrumento.

190 Reproduzidas a partir do Estatuto da Cidade (Art. 5º, parágrafo 3º).



10.257/2001 (Estatuto da Cidade), combinado com o Artigo 112 de nossa Lei Complementar nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá).

(Processo administrativo nº 48.116/2009, Prefeitura do Município de Maringá; grifo nosso)

Ainda na primeira etapa, o procedimento de notificação foi modificado, para viabilizar a averbação das obrigações impostas pelo PEUC na matrícula dos imóveis notificados. Sobre o início da aplicação do PEUC, o ex-secretário da SEPLAN relata:

[...] orientei o jurídico que seria daquela forma, vamos notificar, o poder público municipal tem autoridade para fazer essa notificação.

[...] o jurídico nem sabia o quê que era isso, tivemos que explicar pra eles o quê que é isso, qual é a base, de onde é que vem, porque não havia prática desse negócio, e aí nós dissemos, é assim que faz, e eles fizeram. Só que eles se deram conta depois que havia um vício no processo, que era o problema da notificação (extra) judicial... (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

A consulta aos processos administrativos referentes a essa etapa de aplicação do PEUC permitiu verificar que para a maioria dos imóveis constava exigência registral para averbação das notificações, com o seguinte teor: “a) Apresentar a notificação em original, para procedermos a averbação conforme consta no §2º, Art. 5º da Lei nº 10.257/2001, com a comprovação de que quem foi notificado é representante do proprietário do imóvel” (PRENOTAÇÃO Nº168942, PRESENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 47812/2009).

Em resposta às exigências recorrentes apresentadas pelos cartórios, o município delegou a tarefa de notificar os proprietários ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos. De acordo com depoimento de Procurador Municipal entrevistado, os Cartórios de Registros Imobiliários (CRI) exigiram que a entrega das notificações fosse feita via Cartório de Registro de Títulos e Documentos e que as notificações fossem “extrajudiciais”<sup>191</sup>:

A nossa Lei não fala que tem que ser extrajudicial, repete o Estatuto da Cidade. Quando a gente foi averbar essas notificações na matrícula imobiliária, os Registros aqui de Maringá exigiram que a gente fizesse dessa forma, [...] ficou até mais custoso pra nós.

De onde eles tiraram isso, ninguém sabe. Eles não aceitaram o que está estabelecido pelo Estatuto da Cidade, nos obrigaram a fazer pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos. (Procurador da PROGE – entrevistado 3, 2014)

O novo procedimento adotado pelo município demandou que todas as notificações emitidas em 2009 fossem refeitas em 2010. Em relação a esse fato, especificamente, o ex-secretário revela:

[...] foi um caminho que precisou ser construído por causa das resistências [referindo-se aos CRI].

---

191 A notificação extrajudicial independe de ação judicial e é realizada pelos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos. É um meio de levar ao conhecimento ou “dar comunicação” a terceiros sobre uma obrigação jurídica.

Eu fiquei muito indignado quando o jurídico veio dizer “é, eu acho que a gente vai ter que refazer todas as notificações, porque aquelas não têm validade”.

[...]

Foi um desgaste. Perdemos um tempo, até refazer o processo. Mas tudo bem, como era novidade, a gente acaba aceitando. Mas o jurídico já deveria ter alertado isso pra gente. Deveria ter pesquisado mais. (GUATASSARA – entrevistado 12, 2015)

Além de entregar as notificações, o Cartório de Registro de Títulos e Documentos também se responsabilizou pelo levantamento de informações atualizadas sobre os proprietários, principalmente em relação ao endereço para notificação. Tal procedimento, de difícil execução por parte dos municípios, é atividade rotineira dos cartórios de títulos e documentos.

A partir da adoção de novo procedimento de entrega, o auto de notificação foi transformado em notificação extrajudicial, constituída por ofício emitido pela Procuradoria Geral (PROGE) e assinado pelo Procurador Geral do município, passando a contar com o seguinte conteúdo:

Ofício nº 1169/2010 – PROGE  
Maringá, 23 de agosto de 2010.

Prezado(a) Senhor(a)

Ref. Notificação Extrajudicial

Através do presente expediente, NOTIFICAMOS Vossa Senhoria, com base na previsão do Artigo 112, da Lei Complementar nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), combinado com o disposto no §2º, do Artigo 5º, da Lei Federal nº 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE), *a utilizar adequadamente* o Lote 64-C-7/6, da Gleba Ribeirão Pinguim, zona 27, com área de 5.376,56m<sup>2</sup>, desta cidade de Maringá, no Estado do Paraná, cadastrado sob o nº 27.078.300, objeto da matrícula 28273, do Registro de Imóveis do 2º Ofício de Maringá, de vossa propriedade, *sob pena da sua edificação ou utilização compulsória*.

Ressaltamos que, caso não seja cumprida a presente notificação, esta Municipalidade adotará as medidas judiciais necessárias.

A presente notificação é enviada através do cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá, para que assim surta seus legais efeitos.

Sendo o que nos oferecia para esta oportunidade, subscrevemo-nos (Processo administrativo nº 48.116/2009, Prefeitura do Município de Maringá; grifo nosso).

As duas versões do auto de notificação são bastante sucintas. Entretanto, na notificação extrajudicial há informações adicionais sobre o imóvel em questão, tais como área e número da matrícula imobiliária. Quanto ao conteúdo, em nenhuma das versões a obrigação imposta pela notificação é apresentada de forma adequada ao proprietário do imóvel.

A primeira versão traz como obrigação “promover o adequado aproveitamento do imóvel, sob pena de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios”. A notificação extrajudicial esta-

belece como obrigação “utilizar adequadamente o imóvel, sob pena da sua edificação ou utilização compulsória”. Os dois textos não traduzem integralmente a obrigação estabelecida pelo PEUC, qual seja, a de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, a partir do recebimento da notificação, de acordo com os prazos previstos no Plano Diretor.

Além disso, a notificação extrajudicial traz como consequência do descumprimento das obrigações a adoção, pelo município, “de medidas judiciais necessárias” e não a aplicação dos instrumentos sucedâneos ao PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção.

É importante registrar também que consta da versão extrajudicial o novo procedimento de entrega adotado: “a presente notificação é enviada através do cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá, para que assim surta seus legais efeitos”. Isso pode ser justificado pelo fato de que o Registro de Títulos e Documentos emite certidão com identificação da pessoa que assina a notificação extrajudicial, informação que fundamenta a averbação das notificações na matrícula dos imóveis (Figura 4.8)<sup>192</sup>. Em outras palavras, para os CRI de Maringá, a certidão “válida” a notificação.

**Figura 4.8: Reprodução de certidão constante em notificação extrajudicial entregue via Cartório de Registro de Títulos e Documentos**

Recebi Cópia da Presente  
Em, 27/08/2010 às \_\_\_\_\_ horas.  
(e) \_\_\_\_\_

**CERTIDÃO**

**CERTIFICO**, que nesta data, em diligência ao local indicado, às **16:50h**, notifiquei a empresa \_\_\_\_\_ na pessoa de seu Chefe da Administração, Sr. \_\_\_\_\_ o qual bem ciente ficou do conteúdo da presente, aceitou a contra-fé e exarou sua nota de recebimento nas demais vias.

Dou Fé.  
Maringá, 27 de agosto de 2010.

Esc. Juramentado

Registro de Títulos e Documentos  
27 AGO. 2010  
AV. 15 DE NOVENBRO, 381  
MARINGÁ - PARANÁ

Fonte: Processo administrativo nº 48116/2009, Prefeitura do Município de Maringá (2014)

192 Em algumas notificações simples, não é possível identificar quem assina a notificação. Há casos em que a notificação é assinada por terceiros.

Na segunda etapa, o procedimento de entrega das notificações pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos foi mantido. Decidiu-se também pela publicação de todas as notificações extrajudiciais no Órgão Oficial do Município, cuja responsabilidade ficou a cargo da equipe da Secretaria da Fazenda e Gestão (SFG).

Além disso, a redação da notificação extrajudicial foi novamente modificada:

Ofício nº 6640/12

Maringá, 07 de dezembro de 2012

Proprietário:

Lote 207, Quadra 000, Zona 46

Cadastro nº 46024000 Matrícula nº 57213

Registro de Imóveis do 1º Ofício de Maringá

Prezado Sr.

Ref. NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL: – Processo Administrativo nº 53719/2012.

Em cumprimento do Art. 5º, §1º e 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e do Art. 112, da Lei Complementar Municipal nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), NOTIFICAMOS VOSSA SENHORIA, *a promover o loteamento do imóvel acima identificado*, de forma a assegurar o cumprimento da legislação supracitada, quanto a finalidade social e urbanística da propriedade.

Caso não haja cumprimento das orientações desta notificação, obrigatoriamente, à Administração Fazendária efetuará o lançamento de IPTU Progressivo, nos termos da legislação vigente.

Para que surta os efeitos legais a que se destina, a presente notificação será averbada na Matrícula do Imóvel e enviada através do cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Maringá.

(Processo administrativo nº 53719/2012, Prefeitura do Município de Maringá; grifo nosso).

Nessa nova versão, a obrigação imposta ao proprietário notificado é apresentada de forma clara e objetiva: “promover o loteamento do imóvel acima identificado”. Entretanto, o texto direciona e restringe a solução a ser adotada pelos proprietários. Como foram notificados imóveis não parcelados, não edificadas e subutilizados, as alternativas possíveis para o cumprimento das obrigações compreendem, além do loteamento, outras modalidades de parcelamento do solo, como desmembramentos ou subdivisão de lotes, mas também desdobros, instituição de condomínios industriais ou residenciais e a execução de edificações destinadas a diferentes usos, de acordo com os parâmetros definidos no Plano Diretor e/ou pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Os autos de notificação, nas duas etapas, não caracterizam a situação dos imóveis – se não parcelados, não edificadas ou subutilizados – não apresentam prazos para o cumprimento das

obrigações e para a impugnação das notificações e também não estabelecem um canal de comunicação com os proprietários<sup>193</sup>. Tais definições são importantes porque reforçam as regras de aplicação do PEUC e orientam e disciplinam as ações dos proprietários notificados.

### 4.3.2 Averbação das notificações

Segundo informações da Secretaria da Fazenda e Gestão (SFG), todas as notificações extrajudiciais expedidas na primeira etapa de aplicação do PEUC foram averbadas nas matrículas dos imóveis. Para a SFG, o prazo para o cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC é contado a partir da data da averbação e não da data da notificação dos proprietários.

A averbação da notificação nas matrículas imobiliárias reproduz conteúdo do requerimento encaminhado pela Procuradoria Geral (PROGE) aos cartórios:

Ofício PROGE

Ilustríssimo Senhor Oficial do Registro de Imóveis do 2º Ofício de Maringá – PR  
MUNICÍPIO DE MARINGÁ, [...] vem à presença de Vossa Senhoria, com base na previsão §2º do Art. 5º da Lei Federal nº 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE), para requerer a averbação, na respectiva matrícula desse Ofício, da inclusa NOTIFICAÇÃO, que esta Municipalidade efetuou ao proprietário do imóvel [...] para o seu adequado aproveitamento consoante determina o Artigo 112, da Lei Complementar nº 632/2006 (Plano Diretor do Município de Maringá), sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória

Termos em que, pede deferimento.

Maringá, 20 de julho de 2010.

(Processo administrativo nº 48275/2009, Prefeitura do Município de Maringá)

Prenotação nº 169166 em 22.07.2010

Nos termos do requerimento e documentos arquivados sob o nº 38/1523, procedo à averbação para constar que o Município de Maringá notificou os proprietários para que haja o adequado aproveitamento do imóvel desta, consoante determina o Art. 112 da Lei Complementar nº 632/2006, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, com base na previsão do §2º do Art. 5º da Lei Federal nº 10.257/2001.

Maringá, 10 de agosto de 2010.

(Processo administrativo nº 48275/2009, Prefeitura do Município de Maringá)

---

193 Os termos emitidos por outros municípios que aplicam ou aplicaram o PEUC trazem essas informações detalhadas, o que facilita a compreensão das obrigações impostas pela notificação recebida. Estabelecer um canal de comunicação é fundamental para aproximar os proprietários da equipe responsável pela aplicação do instrumento, o que pode resultar na apresentação de possibilidades para o imóvel notificado (dação em pagamento – para casos de existência de dívidas de impostos municipais, formulação de consórcio imobiliário entre outros), como ocorrido nos municípios de Santo André e São Paulo (DENALDI et al., 2105a).

Na segunda etapa, os procedimentos para a averbação das notificações foram mantidos. De acordo com a Secretaria da Fazenda e Gestão, todas as notificações emitidas na etapa foram averbadas nas matrículas dos imóveis.

Cabe ressaltar, contudo, que a averbação não é condição para que a notificação produza seus efeitos em relação ao proprietário do imóvel, o que ocorre de imediato. Entretanto, o ato do registro é elemento suficiente para transferência das obrigações impostas pelo PEUC, caso o imóvel seja transmitido a terceiros, sem que seja necessária emissão de nova notificação pelo Município.

O estudo realizado por Denaldi et al. (2015a) traz um panorama do estágio da aplicação do PEUC no país, até dezembro de 2014 (Tabela 4.7).

Sobre o procedimento adotado por Maringá para entrega das notificações via Cartório de Registro de Títulos e Documentos, os autores revelam:

De um modo geral, a avaliação que se faz é positiva. O município tem sido bem sucedido quanto à efetividade do ato, não só pela grande quantidade de notificações processadas, como também pelo fato de que praticamente inexistem devoluções dos pedidos de averbação encaminhados aos Cartórios de Registro de Imóveis. No entanto, há que se discutir se tal procedimento não fere o disposto na Lei Federal. (DENALDI et al., 2015a, p. 88)

**Tabela 4.7: Panorama e estágio de aplicação do PEUC até dezembro de 2014**

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (IBGE 2010)	IMÓVEIS NOTIFICADOS		NOTIFICAÇÕES AVERBADAS	IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: LANÇAMENTOS	
		total	período		total	período
CURITIBA	1.751.907	6	2011	-	-	-
DIADEMA	386.089	6	2007	-	-	-
GOIÂNIA	1.302.001	68	2011	-	-	-
		1446	2014	-	-	-
MARINGÁ	357.077	105	2009	705	47	2014
		600	2012-2013			
PALMAS	228.332	250	2011	-	-	-
		463	2013	-	-	-
SANTO ANDRÉ	676.407	66	2006-2008	16	-	-
SÃO BERNARDO DO CAMPO	765.463	150	2013-2014	49	27	2015
SÃO PAULO	11.253.503	77	2014	-	-	-

Fonte: Denaldi et al. (2015a)

Observa-se, a partir dos dados da Tabela 4.7, que Maringá é o único município, dentre aqueles que aplicam o PEUC por um período maior de tempo, que tem conseguido averbar todo o universo de notificações expedidas.

## 4.4 Resposta dos proprietários notificados

A aplicação do PEUC pressupõe, em princípio, alguma reação dos proprietários notificados, seja na direção de dar uso aos imóveis, em atendimento às obrigações impostas pelo instrumento, seja para contestação da notificação. Para compreender os efeitos da aplicação dos instrumentos é importante conhecer essa resposta.

Apesar do conjunto expressivo de imóveis notificados, a Prefeitura de Maringá não dispõe de registro das ações dos proprietários no período pós-notificação.

Dessa forma, não foi possível conhecer, de forma detalhada e sequencial, a reação dos proprietários à aplicação dos instrumentos, nem tampouco identificar se as providências tomadas com intuito de dar uso aos imóveis são, em alguma medida, resultado da notificação para o PEUC.

Foi possível apenas, na tentativa de compreender o panorama geral decorrente da aplicação, levantar a situação dos imóveis notificados e enquadrá-los em categorias, como apresentado na Tabela 4.8. Para a classificação, os imóveis foram divididos em dois grupos: “sem ação” e “com ação”. Os imóveis “com ação” foram subdivididos em dois subgrupos: (i) ações voltadas para dar uso aos imóveis (certidão de diretrizes, projeto ou obra) e (ii) ações que contestam a aplicação do instrumento, denominadas de impugnações administrativas. O levantamento realizado retrata a situação dos imóveis no período em que foi feita a coleta de informações: agosto de 2014, para os imóveis notificados na primeira etapa e novembro de 2014 para os imóveis notificados na segunda etapa<sup>194</sup>.

A Tabela 4.9 traz registro detalhado das ações dos proprietários dos 705 imóveis notificados nas duas etapas, no período pós-notificação. As ações foram identificadas por meio dos “assuntos” dos processos administrativos tramitados ou em tramitação no município, para cada um dos imóveis. Devido à grande quantidade de informações obtidas, foi considerada para a tabulação dos dados apenas a primeira ação realizada pelos proprietários após a data da notificação<sup>195</sup>.

---

194 Para o levantamento de dados, foi consultado sistema municipal que contém a relação de todos os processos administrativos protocolados para cada imóvel cadastrado no município (a consulta ao sistema foi feita pelo número do cadastro imobiliário). O sistema conta também com resumo e registro de todas as tramitações ocorridas para cada processo, desde a data de abertura até o arquivamento, no caso de processos encerrados. O procedimento de consulta a esse sistema foi executado para todos os 705 imóveis notificados e possibilitou a identificação do número de pedidos de impugnação como também de outras ações dos proprietários notificados no período pós-notificação, como apresentação de projeto de edificação, solicitação de diretrizes para parcelamento do solo, entre outros.

195 Como exemplo, a pesquisa identificou que parte dos proprietários que tiveram os pedidos de impugnação indeferidos apresentou ao município, em seguida, projeto de edificação, solicitação de certidão de viabilidade para loteamento ou pedido de reconsideração do indeferimento, entre outros procedimentos. Nesses casos, a ação considerada para a tabulação de dados foi o pedido de impugnação inicial.



**Tabela 4.8: Classificação das ações dos proprietários no período pós-notificação, a partir de informações que constam em processos administrativos – 1ª e 2ª etapas**

ETAPA / ANO	IMÓVEIS NOTIFICADOS	SEM AÇÃO	COM AÇÃO				OUTRAS SITUAÇÕES <sup>1</sup>	
			impugnação administrativa	certidão / diretrizes	projeto	obra		
1ª Etapa	2009	105	11	20	32	27	-	15
		100%	10%	19%	30%	26%	0%	14%
2ª Etapa	2012	581	315	85	42	75	23	41
		100%	54%	15%	7%	13%	4%	7%
	2013	19	8	5	3	2	1	-
		100%	42%	26%	16%	11%	5%	-
<b>TOTAL</b>		<b>705</b>	<b>334</b>	<b>110</b>	<b>77</b>	<b>104</b>	<b>24</b>	<b>56</b>

Nota 1: Processos administrativos não relacionados à aplicação do PEUC: cancelamento e/ou redução de IPTU, demolição de construção, desmembramento de cadastro, doação de faixa de terra para implantação de via paisagística, entre outros.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

À exceção dos processos relativos a pedidos de impugnação e cancelamento das notificações, não é possível afirmar, apenas com base nesse levantamento, que as ações identificadas constituem-se, necessariamente, em reação dos proprietários às obrigações impostas pelo PEUC.

Destaca-se, com base nos registros das Tabelas 4.8 e 4.9, o número expressivo de proprietários notificados “sem ação” (47,38% do total), como também quantidade significativa de pedidos de cancelamento ou recurso à notificação como primeira reação dos proprietários (impugnações administrativas). É importante registrar, no entanto, que o número de impugnações é ainda maior quando consideradas todas as ações levantadas pela pesquisa. Registra-se que há situações, especialmente na 1ª etapa de notificações, em que a apresentação de projetos ou pedidos de certidão de viabilidade identificados como primeira ação dos proprietários embasaram pedidos posteriores de cancelamento do PEUC pelos proprietários notificados, junto ao poder público<sup>196</sup>.

Em relação às respostas dos proprietários que contestaram a aplicação dos instrumentos, dados foram levantados e sistematizados, pela pesquisadora, na tentativa de conhecer o teor das impugnações administrativas identificadas por este estudo. No entanto, devido ao número significativo de pedidos de impugnação e da ausência de registros na SFG, não foi possível obter todas as informações necessárias à produção de um diagnóstico completo sobre esse aspecto da aplicação do PEUC<sup>197</sup>.

196 Para os imóveis da 1ª etapa, até agosto de 2014, o número de 20 impugnações administrativas identificadas como primeira ação dos proprietários aumentou para 72 impugnações no total, quando computadas todas as ações identificadas no período pós-notificação.

197 Em relação à primeira etapa, a listagem de imóveis notificados, constante na Secretaria de Fazenda e Gestão, trazia alguma informação sobre as impugnações interpostas pelos proprietários: data e número do processo administrativo correspondente. No entanto, a listagem não continha identificação dos motivos que embasaram as impugnações e a decisão do município pelo deferimento ou indeferimento dos pedidos. Quanto à segunda etapa, a listagem de imóveis notificados trazia informações sobre impugnações para apenas cinco imóveis, de um universo de 600 notificados.

**Tabela 4.9: Ação dos proprietários de imóveis notificados – 1ª e 2ª etapas**

SITUAÇÃO	IMÓVEIS NOTIFICADOS	%	AÇÃO IDENTIFICADA	ASSUNTO DO PROCESSO
SEM AÇÃO	334	47,4%	-	-
COM AÇÃO	110	15,6%	IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA	pedido de cancelamento / recurso à notificação
	77	10,9%	CERTIDÃO / DIRETRIZES	anuência para fins de licenciamento ambiental no Instituto Ambiental do Paraná (IAP) construção / habite-se / subdivisão de lote renovação de certidão viabilidade para fins de loteamento ou construção pedido de diretrizes
	104	14,8%	PROJETO	análise prévia de construção análise prévia de parcelamento construção comercial, industrial ou residencial unificação / incorporação de lotes subdivisão de lotes parcelamento do solo substituição de projeto alvará de construção renovação de alvará
	24	3,4%	OBRA	atualização e “habite-se” ou “habite-se” regularização de construção
OUTRAS SITUAÇÕES	16	2,3%	ASSUNTOS RELACIONADOS AO VALOR DO IPTU E DO IPTU PROGRESSIVO NO TFMPQ	revisão do valor do IPTU cancelamento do IPTU (imóvel com produção agrícola ou imóvel rural) redução do valor de IPTU (imóvel com produção agrícola ou imóvel em APP)
	14	2,0%	DIVERSOS	cancelamento de projeto aprovado demolição de construção desmembramento de cadastro doação de faixa de terra para implantação de via paisagística incorporação de cadastro pedido de esclarecimento sobre o IPTU progressivo no tempo justificativa parecer / informação
	26	3,7%	SEM IDENTIFICAÇÃO	
<b>TOTAL</b>	<b>705</b>	<b>100,0%</b>		

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

A consulta ao sistema municipal de processos permitiu identificar o número de pedidos de impugnação apresentados pelos proprietários e também o conhecimento da decisão do município quanto ao deferimento ou indeferimento dos pedidos, para a maioria dos imóveis<sup>198</sup>. Contudo, não foi possível identificar todo o universo de justificativas apresentadas pelos proprietários para embasar as impugnações, assim como verificar os critérios e fundamentação utilizados pelo

198 A pesquisa identificou alguns processos arquivados, sem registro de deferimento ou indeferimento dos pedidos.

Município para avaliá-las, ou seja, deferir ou indeferir os pedidos. Entretanto, foi possível conhecer o teor de algumas justificativas porque constavam do sistema consultado, registradas no resumo do processo<sup>199</sup>. Trata-se, porém, de amostra que não reflete necessariamente o conteúdo do conjunto de casos.

Para o universo de 705 imóveis notificados para o PEUC, somadas as duas etapas, foram contabilizados, no total, 162 pedidos de cancelamento e/ou recursos às notificações. Esse número equivale, em média, a 23% do total de notificações expedidas. A Tabela 4.10 registra a situação das impugnações, agrupadas por ano de notificação.

**Tabela 4.10: Situação dos pedidos de impugnação de imóveis notificados – 1ª e 2ª etapas**

IMÓVEIS NOTIFICADOS E PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA				SITUAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA <sup>1</sup>						
ETAPA / ANO		TOTAL		%	deferidos	%	indeferidos	%	arquivados	tramitando
		notificações	impugnações administrativas							
		A	B	B/A	C	C/B	D	D/B		
1ª Etapa	2009	105	72	69%	46	64%	15	21%	6	5
2ª Etapa	2012	581	85	15%	7	8%	74	87%	2	2
	2013	19	5	26%	1	20%	2	40%	-	2
<b>TOTAL</b>		<b>705</b>	<b>162</b>	<b>23%</b>	<b>54</b>	<b>33%</b>	<b>91</b>	<b>56%</b>	<b>8</b>	<b>9</b>

Nota 1: Em agosto de 2014 para os imóveis da 1ª etapa e novembro de 2014 para os imóveis da 2ª etapa

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

Os dados registrados na Tabela 4.10 revelam cenários diferentes para os imóveis notificados na primeira e segunda etapas de aplicação do PEUC.

Na primeira etapa, há um número expressivo de impugnações: 69% do universo notificado. Essa constatação justifica-se, em grande medida, pelo fato de o município ter iniciado, em 2011, a aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre os imóveis que descumpriram as obrigações estabelecidas pelo PEUC. Há evidências de que a sanção imposta pelo município resultou em aumento do número dos pedidos de impugnação: a pesquisa constatou que 90% dos pedidos foram protocolados a partir do ano de 2011, após a aplicação da sanção.

Por outro lado, o número de impugnações às notificações realizadas nos anos de 2012 e 2013 apresenta um percentual bastante inferior ao verificado na primeira etapa: 15% e 26% do universo notificado, respectivamente. À época do levantamento das informações, esses imóveis ainda não estavam sendo sancionados com as alíquotas de progressividade no tempo sobre o IPTU. Entretanto, um dos membros do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) aponta que, a partir de 2015, o número de pedidos de impugnação aumentou significativamente. Esse momento coincide com o lançamento do IPTU progressivo no tempo sobre

199 Em alguns casos, o motivo está explicitado no resumo do processo que consta do sistema municipal consultado. No entanto, na maioria das vezes, o sistema registra apenas: “pedido de cancelamento da notificação, com base no conteúdo do ofício ou documento anexo”.

imóveis notificados na segunda etapa e que não haviam cumprido as obrigações impostas pelo PEUC.

Quanto à situação dos pedidos de impugnação, há um número expressivo de deferimentos dos pedidos para os imóveis notificados na primeira etapa. No entanto, na segunda etapa, a situação inverte-se: os indeferimentos superam os deferimentos e representam 87% do total dos pedidos de impugnação.

Com base no depoimento de procurador municipal entrevistado, pode-se relacionar este resultado com o fato de que, na segunda etapa, a procuradoria do município organizou-se minimamente para responder às impugnações, procurando eliminar inconsistências, como por exemplo, a adoção de critérios e parâmetros diferenciados para julgar situações semelhantes. Porém, a falta de sistematização das informações somada ao grande volume de impugnações, sem a existência de uma coordenação instituída de fato que responda pelos instrumentos e defina procedimentos e “tipificação de situações”<sup>200</sup>, dificulta a uniformização dos pareceres emitidos pelos servidores municipais envolvidos com o assunto.

A pesquisa identificou as seguintes justificativas apresentadas pelos proprietários notificados para embasamento dos pedidos de impugnação: (i) imóvel com exploração agrícola; (ii) imóvel com exploração agrícola de subsistência; (iii) imóvel localizado em Área de Preservação Permanente (APP); (iv) imóvel localizado em área de fundo de vale, com mata ciliar; (v) imóvel comprado já loteado; (vi) moradores sem intenção de lotear, pois o imóvel é utilizado como moradia própria; (vii) impossibilidade de parcelamento do solo; (viii) local sem infraestrutura; (ix) pedido de certidão de viabilidade; (x) há protocolo de projeto; (xi) projeto aprovado; e (xii) obra iniciada.

Face ao conteúdo exposto relativo às impugnações administrativas, percebe-se a necessidade de existência de estrutura mínima do poder público local, não somente para a notificação dos proprietários de imóveis ociosos, como também para lidar com os desdobramentos decorrentes da aplicação do PEUC.

Além das impugnações administrativas, há registros de ações judiciais relacionadas à aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo em Maringá.

A Procuradoria Geral do Município (PROGE) permitiu acesso à documentação correspondente a sete ações judiciais relacionadas à aplicação dos instrumentos, mas informou que o número de casos é maior. Contudo, a PROGE não soube precisar a quantidade total de ações, uma vez que não há registro agrupado e sistematizado dos processos que tratam do assunto.

A análise do conteúdo das ações revela que, em todos os casos, os proprietários notificados contestaram inicialmente a aplicação do PEUC e/ou do IPTU progressivo no tempo por meio de recursos administrativos (impugnações), que foram indeferidos pelo poder público.

---

200 Esse procedimento deve ser objeto de atenção do setor ou do grupo responsável pelas análises dos requerimentos de impugnação. Esse tipo de prática vem sendo adotada em São Bernardo do Campo: um grupo de gestão discute os casos e registra os encaminhamentos para servir como diretriz futura (DENALDI et al., 2015a, p.90).

Das sete ações, cinco referem-se a imóveis urbanos utilizados para produção agrícola. O conteúdo das alegações dos proprietários e das contestações da prefeitura é semelhante nas cinco ações. Os proprietários notificados declaram, com base no Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966 (BRASIL, 1966)<sup>201</sup>, que “imóveis urbanos utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial estariam sujeitos à incidência de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e não Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)”. Nesses casos, os proprietários não questionam a aplicação das alíquotas de progressividade no tempo, mas a adequação da cobrança do IPTU. A Prefeitura de Maringá defende-se alegando que os imóveis estão localizados em área urbana, servida de infraestrutura e que o lançamento da tributação progressiva tem como justificativa o fato de os imóveis não cumprirem função social, com base nas disposições da Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor do Município. Para duas das cinco ações há sentença final emitida: a decisão judicial é pela “nulidade” dos lançamentos de IPTU e tributação dos imóveis apenas pelo ITR.

Além das ações relacionadas a imóveis notificados com produção agrícola, há dois outros casos de judicialização. Em um deles, proprietário de imóvel não edificado alega que a notificação extrajudicial não foi entregue conforme prevê a Lei, ou seja, por “funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal”, mas pelo “Cartório de Registro de Títulos e Documentos de Maringá”, e requer, portanto, “declaração de nulidade da notificação extrajudicial”. O proprietário alega também, em sua defesa, que a notificação não fixou prazo para o cumprimento das obrigações e que não traz o enquadramento legal do imóvel – se não edificado, subutilizado ou não utilizado. A Prefeitura de Maringá, em sua contestação, defende que “a autora foi duplamente notificada, ‘via Diário Oficial’ e ‘via Cartório de Títulos e Documentos’, procedimento que possibilitou a averbação da notificação na matrícula do imóvel”. Além disso, a prefeitura acrescenta que, “embora a lei estabeleça que a notificação deverá ser feita por funcionário do poder público, o procedimento adotado pelo município não gerou prejuízo capaz de comprometer a defesa”, e que “a legislação citada na notificação contém as informações necessárias ao enquadramento do imóvel e aos prazos para cumprimento das obrigações”. Nesse caso, a sentença final foi favorável ao município, sob argumentação de que o fato mais importante na ação proposta era o proprietário apresentar justificativa de que o imóvel cumpria função social, o que não foi feito.

A última ação refere-se a um caso de imóvel subutilizado: terreno com aproximadamente 48 mil metros quadrados e área total edificada de 600 metros quadrados, formada por três casas, galpão e piscina (Figura 4.9).

---

201 O Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, disciplina as hipóteses de incidência de impostos sobre o imóvel e prevê que o IPTU é aplicável aos imóveis situados na zona urbana do município (Art. 32) e o ITR, aos demais casos (Art. 29). No entanto, além do CTN, o Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, também traz normas gerais de direito tributário a respeito do ITR, tendo sido recepcionado com *status* de lei complementar desde a Constituição de 1967. No entanto, o Decreto-Lei abrandou o critério da localização do imóvel, estabelecendo, por meio do seu Art. 15, que “o disposto no Art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados” (DENALDI et al., 2015a, p. 96-97).

**Figura 4.9: Imóvel subutilizado notificado para PEUC na 1ª etapa, com ação judicial interposta pelo proprietário notificado**



Fonte: Google Earth (2015)

O proprietário notificado alega em sua defesa que “pretende lotear o imóvel, futuramente, mas aguarda a pavimentação de sistema viário pela prefeitura” e que “utiliza o imóvel para a exploração de pequenas práticas agrícolas e atividades relacionadas a ensino de futebol, em dois campos existentes no terreno”. A Prefeitura de Maringá, em sua contestação, defende que se trata de caso evidente de subutilização, “com coeficiente de aproveitamento muito baixo” e “que o proprietário não comprovou a utilização do imóvel para nenhuma das finalidades apresentadas em suas justificativas”. A decisão judicial, amparada no fato de que versava sobre incidência legítima de IPTU progressivo no tempo, frente à subutilização e à não comprovação de utilização do imóvel para outras finalidades, julga improcedente a ação. O proprietário apelou ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), que “negou provimento de recurso”.

## 4.5 Resultados preliminares

Apesar da escala de notificação para o PEUC, a Prefeitura de Maringá não conta com sistema de monitoramento e controle da aplicação do instrumento. A Secretaria da Fazenda e Gestão não dispõe do registro das informações sobre a situação atual dos imóveis quanto ao cumprimento das obrigações no tempo, de forma agrupada e dinâmica.

No entanto, é importante ressaltar que, de alguma forma, dados básicos referentes à aplicação do PEUC, ainda que incompletos, estão registrados na Gerência de Tributos, da Secretaria da Fazenda e Gestão. Esses registros foram o ponto de partida desta pesquisa. Contudo, cumpre destacar que a ausência de monitoramento e controle das ações decorrentes do PEUC pode causar danos ao município, por meio de questionamentos de proprietários notificados, prejudicados por falhas na aplicação dos instrumentos. Ainda, a escala de aplicação agrava o fato e a falta de informações impede a avaliação dos resultados da aplicação do PEUC e compromete o cumprimento de seus objetivos.

Além disso, o afastamento da equipe da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) dificulta a execução do controle urbanístico decorrente da aplicação do instrumento<sup>202</sup>. O diretor da SEPLAN, quando indagado sobre os possíveis resultados do PEUC na cidade, respondeu:

---

202 Identificou-se que a equipe da SEPLAN responsável pela emissão de diretrizes para os projetos de parcelamento do solo no município desconhecia a relação de imóveis notificados nas duas etapas de aplicação do PEUC.



Então, a gente meio que perdeu um pouco o contato com essa questão, nós planejamento, [...] teria sido super importante a gente ter feito um monitoramento pra saber se a coisa vai indo bem, se não vai, quantos entraram com pedido de parcelamento, quantos não entraram, a gente realmente não se ocupou muito mais disso aí em função das diversas atribuições que a gente tem no dia a dia.

É esse link que falta fazer: quantos entraram na justiça, quantos entraram com parcelamento, quantos não deram bola e estão pagando. (Diretor da SEPLAN – entrevistado 1, 2014)

Por solicitação da pesquisadora, a SEPLAN, por intermédio da Diretoria de Planejamento, levantou o estágio dos processos de licenciamento de projetos de parcelamento do solo apresentados para os imóveis notificados nas duas etapas (Tabela 4.11)<sup>203</sup>.

Os prazos de apresentação de projeto e início de execução das obras devem ser objeto de monitoramento constante por parte do setor responsável pela aplicação do PEUC, sendo, portanto, atividade essencial à implementação do instrumento.

**Tabela 4.11: Estágio do licenciamento de projetos de parcelamento do solo em imóveis notificados**

ETAPA / ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS		ESTÁGIO DE LICENCIAMENTO DOS PROCESSOS DE PARCELAMENTO DO SOLO				
		total	com aprovação de parcelamento do solo	certidão de viabilidade	diretrizes básicas	aprovação prévia	aprovação final	aprovado com alvará emitido
1ª Etapa	2009	105	26	12	10	2		2 <sup>(1)</sup>
2ª Etapa	2012	581	14	3	6	4	1	
	2013	19	1					
<b>TOTAL</b>		<b>705</b>	<b>41</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

Nota 1: Loteamento Bom Jardim, com 942 lotes e Loteamento Eurogarden, com 46 lotes

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

Os dados registrados na Tabela 4.11 demonstram que, do total de 41 imóveis notificados com projeto em aprovação, 15 imóveis (36,3% do total) não avançaram além da primeira etapa do processo de licenciamento, que consiste no pedido de certidão de viabilidade para implantação de loteamentos e/ou condomínios, ou ainda, desmembramentos. A pesquisa identificou situações de exclusão de imóveis do PEUC mediante a apresentação, pelos proprietários, de certidões emitidas pelo município em licenciamentos iniciados, mas que não tiveram prosseguimento. Esse procedimento, somado à falta de acompanhamento dos processos, permite que o proprietário “escape” da obrigação. Nesses casos, o procedimento adequado seria incluir esses imóveis na situação de “suspensos temporariamente da obrigação de PEUC”, como fazem outros municípios que aplicam o instrumento, e monitorar a evolução dos processos de licenciamento desses imóveis.

Cumprido ressaltar, todavia, que, a partir da aprovação dos projetos, há um novo prazo a ser cumprido pelos proprietários notificados: aquele que se refere ao início da execução das obras. A inclusão na condição de “suspensos temporariamente da obrigação de PEUC” vale também para

203 O processo de licenciamento de parcelamento do solo para fins urbanos envolve quatro etapas sucessivas: (i) Certidão de Viabilidade; (ii) Diretrizes Básicas; (iii) Aprovação Prévia do Projeto; e (iv) Aprovação Final (MARINGÁ, 2011b).



imóveis com projeto aprovado e alvará de construção emitido que devem ser vistoriados para acompanhamento da evolução das obras. A pesquisa não identificou procedimentos de monitoramento e controle do prazo de início das obras para imóveis com projeto aprovado.

Além disso, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT), órgão consultivo e deliberativo sobre a gestão de políticas públicas territoriais e, portanto, com atribuição para participar do debate e do encaminhamento de questões relacionadas ao Plano Diretor, não é informado sobre a aplicação dos instrumentos, desconhece o planejamento geral e não faz o acompanhamento do processo de implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

**Tabela 4.12: Imóveis com projeto de parcelamento do solo em fase aprovação ou aprovados no período 2012-2014**

IMÓVEIS COM PROJETO DE PARCELAMENTO DO SOLO EM FASE DE APROVAÇÃO OU APROVADO (2012-2014) <sup>1</sup>				
LOCALIZAÇÃO	TODO O MUNICÍPIO		IMÓVEIS NOTIFICADOS	
	total	área (m <sup>2</sup> )	total	área (m <sup>2</sup> )
Gleba Patrimônio Maringá	47	3.362.634,87	16	1.990.767,11
Gleba Ribeirão Maringá	23	3.021.851,48	4	555.819,35
Gleba Ribeirão Pinguim	64	9.356.565,05	13	2.237.103,18
Gleba Ribeirão Colombo	15	1.733.362,00	-	-
Gleba Patrimônio Iguatemi	18	1.105.341,04	3	108.752,87
Gleba Ribeirão Morangueiro	13	1.363.975,90	1	51.629,33
Gleba Ribeirão Sarandi	6	1.256.054,73	1	832.799,00
Gleba Patrimônio Sarandi	1	-	-	-
Gleba Ribeirão Paissandu	5	5.117.719,10	-	-
Gleba Ribeirão Caxias	1	290.400,00	-	-
Gleba Patrimônio Maringá / Gleba Ribeirão Pinguim	1	55.300,55	-	-
Bairros Diversos	15	176.667,84	3	53.472,65
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>26.839.872,56</b>	<b>41</b>	<b>5.830.343,49</b>
<b>% EM RELAÇÃO AO TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>19,6%</b>	<b>21,7%</b>

Nota 1: Resumo dos processos em tramitação até julho de 2014

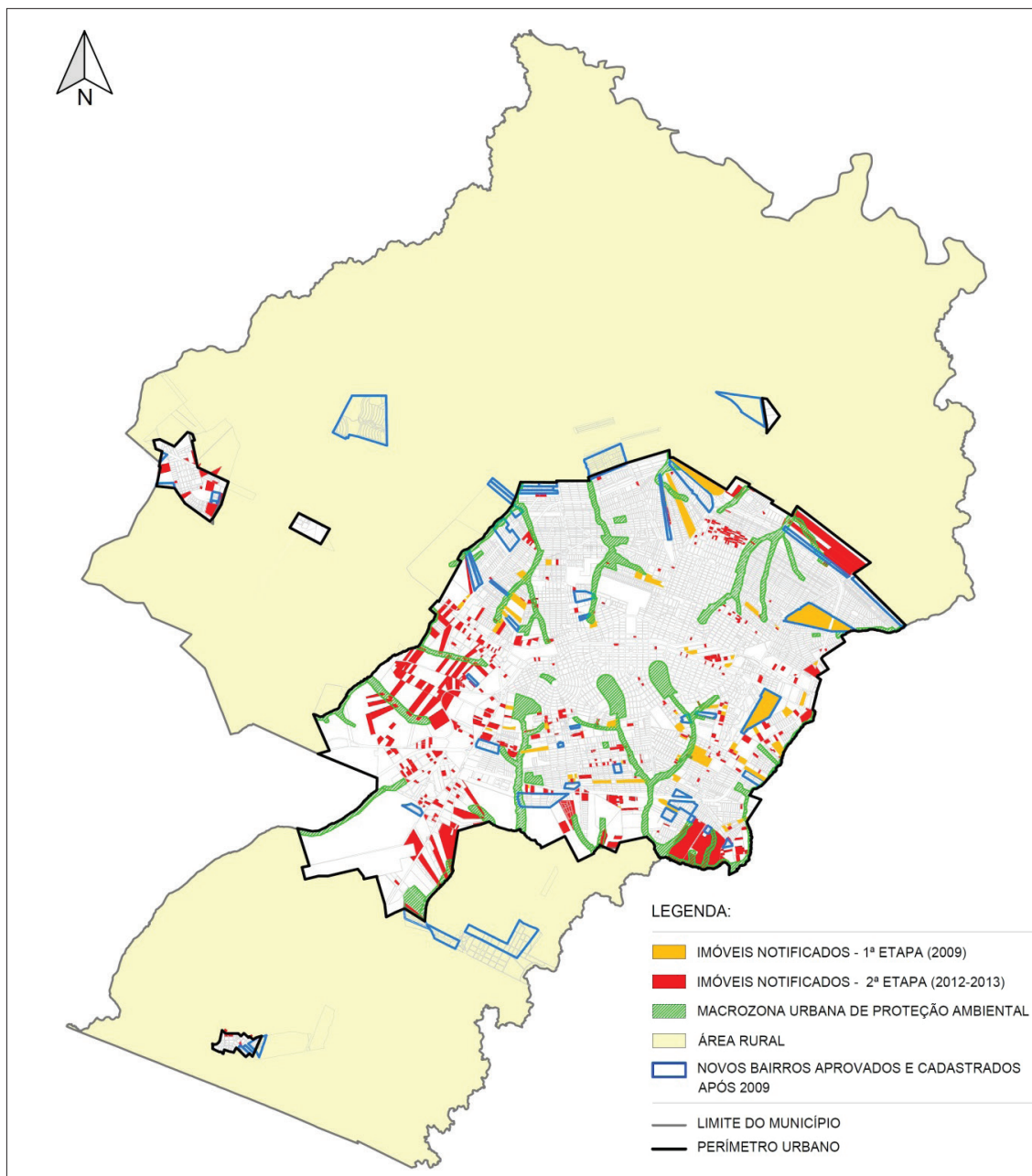
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

Em síntese, a ausência de monitoramento e controle das ações resultantes do PEUC e IPTU progressivo no tempo pelo município impossibilita conhecer os resultados efetivos decorrentes da aplicação dos instrumentos. Entretanto, com base nas informações coletadas junto à SEPLAN e à SFG, procurou-se produzir dados sobre possíveis resultados do PEUC, ainda que parciais e iniciais, em relação a: (i) ordenamento territorial e ocupação dos imóveis notificados; e (ii) contenção da valorização da terra urbana. Os resultados estão registrados na sequência.

### (i) ordenamento territorial e ocupação dos imóveis notificados

O cruzamento de informações sobre o universo de imóveis notificados com (i) relação de projetos de parcelamento do solo em fase de aprovação ou aprovados entre 2012-2014<sup>204</sup> (Tabela 4.12) e (ii) loteamentos implantados após 2009<sup>205</sup> (Figura 4.10), apontam que a maioria das glebas que vêm sendo parceladas não são aquelas notificadas para PEUC.

**Figura 4.10: Loteamentos implantados após 2009 e imóveis notificados na 1ª e 2ª etapas de aplicação do PEUC**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Prefeitura do Município de Maringá (2014)

204 Conforme relatório produzido pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), com registro de projetos de parcelamento do solo nas modalidades loteamento, subdivisão ou desmembramento e condomínios, em processo de aprovação e/ou aprovados entre 2012 e 2014 no município, até julho de 2014.

205 Conforme mapeamento produzido pelo Setor de Geoprocessamento da Prefeitura de Maringá.

A localização dos novos parcelamentos implantados após 2009 (Figura 4.10) evidencia que esses empreendimentos têm maior viabilidade para o mercado imobiliário nas áreas mais periféricas da cidade onde há alguma infraestrutura e o preço da terra é menor, especialmente na região norte, nas proximidades do Contorno Norte.

Parte dos novos loteamentos valeu-se das alterações ocorridas no Plano Diretor em 2010 que permitiram a ocupação da área rural e da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, antiga Macrozona de Contenção. Esses dispositivos, aprovados no mesmo momento da aplicação do PEUC, resultaram na dispersão da atuação do setor imobiliário em diferentes frentes. Nesse cenário, o PEUC perde seu potencial de indução, uma vez que há outras frentes atrativas para a atuação do mercado imobiliário.

De acordo com os dados registrados na Tabela 4.12, havia, até julho de 2014, 209 projetos de parcelamento do solo aprovados ou em fase de aprovação no município, entre empreendimentos públicos e privados. Desse total, 41 processos correspondem a imóveis notificados e juntos somam pouco mais de 5,8 milhões de metros quadrados (40% da área total notificada para PEUC nas duas etapas). Nesses casos, há coincidência entre os imóveis notificados e os perímetros de novos parcelamentos. Porém, outros 19 milhões de metros quadrados com parcelamentos aprovados ou em fase de aprovação no município correspondem a imóveis que não foram notificados.

Para os casos de coincidência, não é possível saber em que medida a aplicação do PEUC foi um fator de indução à apresentação de projetos para o parcelamento dos imóveis. Entretanto, pode-se afirmar que a maioria dos loteamentos está sendo projetada ou implantada em áreas que não foram notificadas, o que corrobora a constatação do limitado papel de indução do PEUC no processo de ocupação do território em curso em Maringá.

**Figura 4.11: Loteamento Bom Jardim – imagem aérea, diretrizes viárias (SEPLAN) e vista do local**



Fonte: Google Earth (2015); Madeira (2015c; 2015a)



As informações disponibilizadas pela SEPLAN permitiram identificar os projetos de parcelamento do solo aprovados para imóveis notificados nas duas etapas (Tabela 4.11). Trata-se de dois loteamentos, o Bom Jardim (Figura 4.11) e o Eurogarden (Figura 4.12), que correspondem às duas maiores glebas notificadas na primeira etapa de aplicação do PEUC.

O loteamento Bom Jardim, com área de aproximadamente 833 mil metros quadrados, originou 942 novos lotes, que foram colocados à venda em junho de 2015<sup>206</sup>. O loteamento é cortado pelo Contorno Norte e sua implantação possibilitará a interligação de várias vias existentes no bairro, atualmente interrompidas. Trata-se do maior vazio urbano localizado em área com oferta de infraestrutura.

Registra-se que o proprietário notificado deu início ao processo de parcelamento do solo do imóvel em dezembro de 2009, por meio de protocolo de pedido de diretrizes, em data posterior à notificação. A pesquisa identificou existência de pedido de cancelamento da cobrança de IPTU progressivo no tempo para o imóvel, que chegou a ser lançada no exercício de 2011<sup>207</sup>. Não foi possível conhecer os desdobramentos da impugnação administrativa. Entretanto, no sistema municipal consultado, não consta pagamento de IPTU progressivo no tempo para esse imóvel.

**Figura 4.12: Loteamento “Eurogarden” – imagem aérea, diretrizes viárias (SEPLAN), vista do local, perspectiva ilustrativa do empreendimento Novo Centro Cívico – Eurogarden**



Fonte: Google Earth (2015); Madeira (2015c; 2015a); Portal Archi5 (2015)

206 Informação concedida verbalmente, sem registro gravado, por funcionário de um dos entrevistados do setor imobiliário, em julho de 2015, durante realização de pesquisa de campo.

207 Amorim (2015, p. 177) registra que, em 2011, o maior valor de IPTU cobrado pelo Município de Maringá era referente a esse imóvel e equivalia a R\$ 898.587,08 (valor lançado no carnê em 2011, incluindo taxas diversas, limpeza e o IPTU progressivo no tempo).

O loteamento “Eurogarden”, com área de aproximadamente 585 mil metros quadrados, conforma com o imóvel vizinho, de propriedade do município<sup>208</sup>, o projeto Novo Centro Cívico – Eurogarden, que ainda não saiu do papel<sup>209</sup>. O Eurogarden gerou 46 novos lotes.

Em relação à cobrança de IPTU progressivo no tempo sobre o imóvel, cabe registrar que de acordo com dados disponibilizados pela SFG, o proprietário notificado pagou o imposto entre os anos de 2011 e 2014<sup>210</sup>. Observa-se, de acordo com dados da SEPLAN, que o processo de licenciamento do imóvel teve início em 2011, por meio de pedido de certidão de viabilidade e, na sequência, constam: pedido de diretrizes (2012), análise prévia (2013), aprovação final e emissão de alvará (2014). Entretanto, não há registro de pedido de cancelamento e/ou recurso à aplicação do PEUC ou IPTU progressivo no tempo durante esse período.

Por fim, é importante destacar que, do total de novos loteamentos privados aprovados entre 2009 e 2014, com o equivalente em área a cerca de 6,8 milhões de metros quadrados, os empreendimentos Bom Jardim e Eurogarden, com aproximadamente 1,4 milhões de metros quadrados, no total, representam pouco mais de 24% da área aprovada no período.

Para verificação da existência de projetos de edificação aprovados e/ou concluídos para os imóveis notificados, decidiu-se pela consulta ao sistema municipal disponível no portal eletrônico do Município de Maringá<sup>211</sup>. Esse sistema traz registro histórico de alvarás de construção e “habite-se” emitidos para os imóveis cadastrados no sistema. O acesso às informações se dá por meio do número do cadastro imobiliário. Considerando o universo de cerca de 700 imóveis notificados, optou-se pelo levantamento de informações apenas para os imóveis notificados na primeira etapa, sobre os quais a obrigação de parcelar ou edificar incide há mais tempo e onde as notificações guardam uma lógica urbanística. A consulta ao sistema foi realizada no mês de agosto de 2015.

Do total de 105 imóveis notificados na primeira etapa, seis lotes não constam mais no sistema municipal. Trata-se, possivelmente, de imóveis desmembrados ou incorporados a outros cadastros. Dentre o conjunto de 99 imóveis consultados, identificou-se emissão de alvará de construção para apenas nove, no período pós-notificação<sup>212</sup>. Para três dos nove imóveis com alvará de construção emitidos, a área reduzida dos projetos aprovados mantém esses imóveis na condição de subutilizados e, portanto, ainda sujeitos ao PEUC. Quanto aos demais, registra-se que, para quatro imóveis, foram aprovadas edificações destinadas ao uso industrial e/ou comercial<sup>213</sup> e, para apenas dois, aprovou-se projeto para uso residencial multifamiliar. Além disso, há um único caso de regularização de construção industrial existente, anterior à notificação, para o qual foi emitida certidão de conclusão de obra (“habite-se”).

---

208 Imóvel de propriedade da União Federal, onde funcionava o antigo aeroporto de Maringá, doado recentemente ao município.

209 Conforme registrado no Capítulo 3.

210 Valores pagos aproximados, incluindo IPTU progressivo no tempo, taxas diversas e limpeza: R\$ 285 mil em 2011, R\$ 420 mil em 2012, R\$ 576 mil em 2013 e R\$ 920 mil em 2014. No mesmo período, o valor venal do imóvel, constante do carnê de IPTU, passou de R\$ 5,6 milhões para R\$ 8,3 milhões. Amorim (2015, p. 177) registra que, em 2011, o terceiro maior valor de IPTU cobrado pelo município era referente a esse imóvel.

211 Portal GEOMARINGÁ (2015).

212 Foram contabilizados alvarás emitidos a partir do ano de 2009.

213 Duas já estão concluídas, com “habite-se” emitido.



Em relação às características dos projetos residenciais aprovados pós-notificação, para um dos imóveis, localizado na área central da cidade (zoneamento ZR3), encontra-se em construção condomínio vertical de alto padrão, com duas torres de edifícios (Figuras 4.13a e 4.13b)<sup>214</sup>. No outro imóvel, com localização mais periférica, para além do Contorno Sul, foi construído empreendimento com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 3<sup>215</sup>, composto por seis edifícios (Figuras 4.14a e 4.14b)<sup>216</sup> (Amorim, 2015, p. 194). O imóvel está gravado no município como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)<sup>217</sup>.

**Figuras 4.13a e 4.13b: Imóvel notificado na 1ª etapa (ZR3), com projeto aprovado e obra em construção**



Fonte: Google Earth (2015); Portal A. Yoshi Engenharia (2015)

**Figura 4.14: Imóvel notificado na 1ª etapa (ZEIS), com projeto aprovado e obra concluída (PMCMV – Faixa 3)**



Fonte: Google Earth (2015); Portal OLX (2015)

Tomando-se como referência o número de parcelamentos aprovados e alvarás de construção emitidos no período pós-notificação, percebe-se que o PEUC tem favorecido de forma limitada o aumento da oferta de lotes urbanizados e a indução à ocupação dos vazios urbanos nas áreas da cidade onde há maior oferta de infraestrutura.

214 Área total aprovada: 37 mil metros quadrados. Área do terreno: 11,7 mil metros quadrados.

215 Conforme registrado no Capítulo 1, o PMCMV – Faixa 3 destina-se ao atendimento de famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5.000,00 (PORTAL BRASIL, 2016).

216 Área total aprovada: 5,6 mil metros quadrados. Área do terreno: 7 mil metros quadrados.

217 Para esse zoneamento especial é permitido uso residencial multifamiliar, com coeficiente de aproveitamento igual a 1,6.

## (ii) Contenção da valorização da terra urbana

Um estudo desenvolvido por Amorim (2015, p. 311) registra a evolução do preço médio do metro quadrado de terrenos em Maringá e Londrina, no período compreendido entre agosto de 2004 e novembro de 2014<sup>218</sup>. O autor conclui:

O gradiente de preços dos terrenos apresentou crescimento linear em todo o período analisado.

[...] em Maringá, a curva de ascensão dos preços foi mais elevada ao longo de todo o período, estando sempre acima do preço inicial, observado em agosto de 2004, tomado aqui como base [...]. Este aumento real foi da ordem de 215%. (AMORIM, 2015, p. 311)

Os dados do estudo apontam que no período pós-notificação, entre fevereiro de 2010 e novembro de 2014, o preço do metro quadrado de terrenos aumentou de cerca de R\$ 400,00 para pouco mais de R\$ 550,00, resultando em aumento real de pouco mais de 37% no preço (médio) do metro quadrado.

Ainda, o mesmo estudo traz o preço médio do metro quadrado de terrenos urbanos ofertados, para os anos de 2000, 2008 e 2012, agrupados por zona fiscal da cidade<sup>219</sup>, de acordo com anúncios publicados nos classificados imobiliários da cidade.

Com base nos dados contidos no estudo, foi possível identificar a variação do preço médio dos terrenos urbanos entre os anos de 2008 e 2012, para as zonas fiscais onde estão localizados os imóveis notificados nas duas etapas de aplicação do PEUC. A Tabela 4.13 registra a situação para os imóveis notificados na primeira etapa.

Especificamente para nove bairros da cidade, que concentram 85% da área total notificada na etapa (3,5 milhões de metros quadrados), o estudo aponta que entre 2008 e 2012 o preço médio do metro quadrado de terrenos ofertados cresceu entre 11% e 888%, com aumento médio de aproximadamente 170%. Diante disso, ou seja, com base nessas informações, é possível afirmar que o pressuposto de que a aplicação do instrumento conteria a excessiva valorização da terra não se confirma.

Em relação à segunda etapa, cabe registrar que pouco mais de 23% da área total notificada (2,4 milhões de metros quadrados) localizam-se na Zona Fiscal 42, que corresponde à porção da Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, entre a área industrial e a área rural, na porção sudoeste do perímetro urbano. Essa zona fiscal apresentou, entre os anos de 2008 e 2012, valorização expressiva equivalente à registrada para a Zona Fiscal 43 (Tabela 4.13).

---

218 Os dados do estudo são do Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial (INPESPAR) e foram trabalhados por Amorim (2015, p. 312)

219 Divisão adotada pelo Município de Maringá que equivale a bairros.



**Tabela 4.13: Variação do preço médio dos terrenos urbanos nas zonas fiscais onde se localizam os imóveis notificados na 1ª etapa (período 2008-2012)**

ZONA FISCAL	IMÓVEIS NOTIFICADOS		%	PREÇO MÉDIO DE TERRENOS OFERTADOS <sup>1</sup> (R\$)		VARIÇÃO NO PERÍODO (%)
	total	área (m <sup>2</sup> )		2008	2012	
20	7	165.809,16	4,0%	248,94	609,55	145%
28	11	267.939,02	6,4%	358,81	609,55	70%
29	4	136.791,44	3,3%	299,30	805,00	169%
31	6	811.175,22	19,5%	358,81	396,56	11%
36	3	843.298,18	20,3%	48,53	295,65	509%
38	9	806.036,35	19,4%	248,94	443,27	78%
39	6	126.727,71	3,0%	198,31	396,56	100%
40	6	141.114,62	3,4%	248,94	479,42	93%
43	4	252.386,66	6,1%	48,53	479,42	888%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>56</b>	<b>3.551.278,36</b>	<b>85,3%</b>			
OUTRAS	43	610.003,47	14,7%	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>4.161.281,83</b>	<b>100,0%</b>			

Nota 1: em anúncios publicados nos classificados imobiliários da cidade

Fonte: Elaboração própria com base em Amorim (2015)

Os reduzidos resultados decorrentes da aplicação do PEUC têm implicado na inclusão de um número expressivo de imóveis no IPTU progressivo no tempo, seu instrumento sucedâneo. Segundo dados da SFG, 47 imóveis notificados em 2009 permaneciam sancionados com a cobrança do imposto progressivo no exercício fiscal de 2014: cinco imóveis com alíquota de 6% e 42 imóveis com alíquota de 8%, terceiro e quarto anos consecutivos de incidência do instrumento, respectivamente. Esses imóveis representam, juntos, cerca de 40% da área total notificada na primeira etapa (1,7 milhões de metros quadrados)<sup>220</sup>. Em relação à segunda etapa, a SFG disponibilizou relatório com o registro de imóveis que foram incluídos no IPTU progressivo no tempo a partir do exercício fiscal de 2015: 567 imóveis dentre 600 notificados (95% do total). O relatório traz as justificativas que embasaram a exclusão dos demais 33 imóveis, dentre as quais: apresentação de projeto e/ou pedido de certidão de viabilidade (39%); imóvel em APP (9%); imóvel desmembrado ou incorporado em outro cadastro (12%).

Dentre o conjunto de 47 proprietários de imóveis notificados em 2009 e inclusos no IPTU progressivo no tempo, há um grupo de 11 proprietários notificados que vem pagando o imposto desde 2011, sem ter realizado nenhuma outra ação para cumprir as obrigações estabelecidas pelo PEUC ou para contestar as sanções impostas pelos instrumentos.

Segundo relato de secretário municipal entrevistado, a aplicação dos instrumentos coincidiu com um momento de aquecimento do mercado imobiliário, que resultou na valorização excessiva da terra urbana:

220 A SFG não disponibilizou informações sobre a situação desses imóveis para o exercício fiscal de 2015.

[...] é que assim, minha opinião, a valorização dos últimos anos do imóvel aqui tem sido tão absurda, tão rápida e forte, que não tá pesando.

De uma forma geral pagam o ônus... A valorização tem sido tão maior do que o impacto disso. É absorvido, entendeu? Então, teria que ser muito, muito pesado para que economicamente ele pressionasse, tivesse a pressão econômica suficiente para fazer o cara falar “antes que fique muito caro eu vou lotear, vou vender, vou...”, minha opinião. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

Além disso, três entrevistados revelaram que a base tributária utilizada para cálculo do valor do IPTU está bastante defasada em relação ao valor de mercado dos imóveis. Sobre esse fato, o secretário municipal defende:

Uma das coisas de punição melhor do que o PEUC é você trazer o valor do terreno para o valor de ITBI: seu IPTU vai ser em cima de quanto vale o terreno.

[...]

O instrumento anterior ao PEUC é elevar o valor venal para a cobrança do imposto do terreno, essa é uma decisão que você toma, que passa na câmara dos vereadores, não tem injustiça nenhuma nisso e aplica o PEUC depois disso. Aí dói. (FIEWSKI – entrevistado 5, 2015)

De acordo com os entrevistados, a legislação que trata dos impostos municipais traz referências distintas para a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transação de Bens Imóveis (ITBI)<sup>221</sup>. Enquanto a base de cálculo do ITBI aproxima-se do valor de mercado dos imóveis, a base para cálculo do IPTU apresenta valores muito inferiores aos praticados no mercado para a maioria das zonas fiscais da cidade.

A Tabela 4.14 traz o registro da base de valores para cálculo dos impostos municipais para o conjunto de 11 imóveis notificados na primeira etapa de aplicação do PEUC, para os quais não houve ação dos proprietários. A Tabela 4.14 também registra o valor médio do metro quadrado de terrenos ofertados em 2008 e 2012 nas zonas fiscais onde esses imóveis estão localizados.

Pode-se observar uma diferença significativa entre os valores para cálculo de IPTU e ITBI, à exceção do imóvel 1<sup>222</sup>, o que confirma o depoimento dos entrevistados. Para a maioria dos imóveis, a diferença entre os valores do metro quadrado para cálculo de IPTU e os valores praticados no mercado é ainda maior. Os dados sobre o valor médio dos terrenos ofertados em 2008 e 2012 demonstram que para todas as zonas fiscais, exceto a Zona 31, houve valorização expressiva da terra urbana no período, notadamente nas Zonas Fiscais 28, 39 e 43.

---

221 Lei Complementar nº 1.010, de 22 de dezembro de 2014: Anexo XIX (valor por metro quadrado para cálculo do IPTU) e Anexo XX (valor por metro quadrado para cálculo do ITBI).

222 Imóvel localizado no trecho rebaixado da via férrea, na área central da cidade.

**Tabela 4.14: Base de cálculo de IPTU e ITBI e variação do preço médio dos terrenos urbanos nas zonas fiscais onde se localizam 11 imóveis notificados na 1ª etapa, inclusos no IPTU progressivo no tempo desde 2011**

ZONA FISCAL	VALOR M <sup>2</sup> PARA CÁLCULO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS (R\$)		VALOR MÉDIO (M <sup>2</sup> ) DE TERRENOS OFERTADOS <sup>1</sup> (R\$)	
	IPTU	ITBI	2008	2012
10	800,00	800,00	-	-
27	40,68	400,00	358,81	805,00
28	11,92	400,00	358,81	609,55
31	26,31	400,00	358,81	396,56
31	26,31	350,00	358,81	396,56
31	23,89	250,00	358,81	396,56
31	40,68	250,00	358,81	396,56
38	23,89	400,00	248,94	443,27
39	14,31	300,00	198,31	396,56
43	14,31	320,00	48,53	479,42
44	23,89	350,00	299,30	527,97

Fonte: Elaboração própria com base em Maringá (2014a) e Amorim (2015)

Vale ressaltar, ainda, que a lei que trata dos impostos municipais conta com dispositivo legal que prevê desconto sobre o valor final do IPTU<sup>223</sup>: “Art. 6º Para o lançamento do IPTU do exercício de 2015 será concedido o desconto de 40% (quarenta por cento) sobre o valor venal previsto nesta Lei Complementar” (MARINGÁ, 2014a).

Esses dois fatores somados, base tributária muito abaixo do valor de mercado dos imóveis e concessão de desconto de 40% sobre o valor do IPTU, além da adoção de alíquotas de progressividade no tempo “não tão altas” como em outros municípios, conforme registrado no Capítulo 2, podem comprometer a efetividade da sanção imposta pelo instrumento e responder, em grande medida, pelo fato da aplicação do imposto progressivo em Maringá “não incomodar” os proprietários notificados.

## 4.6 Percepção dos produtores imobiliários

A fim de conhecer a percepção dos produtores imobiliários em relação à aplicação dos instrumentos, foram entrevistados três representantes do setor: dois imobiliáristas<sup>224</sup> e um empresário da construção civil, ex-presidente do CODEM e proprietário notificado nas duas etapas de aplicação do PEUC, identificados como Entrevistados 9, 11 e 10, respectivamente.

Em relação aos objetivos do instrumento, debatidos pelo setor durante a realização do I Congresso da Cidade, há consenso entre os entrevistados de que se pretendia, com a aplicação do

223 Dispositivo constante da legislação que trata do tema desde o ano de 1994, ao menos, com concessão de desconto entre 30% e 40% sobre o valor venal utilizado para o cálculo do IPTU, dependendo do exercício fiscal.

224 Um dos imobiliáristas associou-se à MRV e foi membro do CMPGT entre 2007 e 2014 e o outro integra a diretoria de uma das imobiliárias mais antigas da cidade, que também tem atuado como incorporadora e construtora.

PEUC, direcionar a ocupação dos vazios existentes nas áreas da cidade com maior oferta de infraestrutura. Essa ação poderia evitar a expansão da malha urbana, sendo desnecessária, portanto, nova ampliação do perímetro urbano. Para um dos entrevistados:

[...] num primeiro momento foi aquela visão, se começou com os professores, os estudantes de arquitetura, que fizeram esse movimento quando foi feita a audiência pública para o Plano Diretor. Contratou-se uma empresa de fora que veio aqui assessorar, que tinha essa vertente de pensamento, e venceu essa visão.

Tem muito vazio urbano pra se ocupar e não precisaria liberar as áreas, ampliar o limite da área urbana. Aí então veio: como fazer isso? Pode cobrar o IPTU progressivo, vamos lançar o IPTU progressivo. Até aí tudo bem.

[...]

Não há como criticar isso, eu como empreendedor e proprietário de áreas urbanas, eu sou penalizado, mas não posso negar que a Prefeitura de Maringá fez a tarefa de casa. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

Entretanto, o entrevistado defende que houve mudança de rumo nos objetivos durante a aplicação do instrumento, quando foram notificados imóveis na região que ele denominou de “expansão urbana”, referindo-se aos lotes na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, entre a zona industrial e a área rural (porção oeste-sudoeste do perímetro urbano):

Mas, ao longo do tempo a administração foi vendo aí a oportunidade de arrecadação e aí aconteceu essas coisas. Então, no princípio, pra diminuir os vazios urbanos, até não tinha como contestar. Não havia como contestar.

[...] Eu acho que essa região aqui [referindo-se à MUOI] não tem porque pressionar pra parcelar, fazer parcelamento, fazer loteamento, [...] o fato de um investidor ir lá adquirir uma chácara que antes era cultivo, não justifica só esse fato. Então, os vazios urbanos é que teriam que ser tratados e não a área de expansão.

[...] é forçar pra cima de quem tem áreas na periferia, eu particularmente não concordo. Não consigo entender. Eu só vejo que isso é forçar a arrecadação. O município está muito bem de saúde financeira, mas dessa forma... (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

Na direção oposta, um dos imobiliários alega que essa região é de interesse do mercado, porque a terra é barata e garante a “viabilidade” de negócios imobiliários dentro do município. Nesse contexto, segundo o entrevistado, a aplicação do PEUC é pertinente, e pode ter mais efetividade nessa região da cidade do que nas áreas mais centrais:

Eu acho que cabe. Fazer com que os proprietários consigam por esses empreendimentos para serem incorporados e promoverem loteamentos, aí sim, dentro do município, você consegue trazer aquilo que eu falei<sup>225</sup>, a viabilidade do negócio. Aqui, se você perceber, é a área que tem maior oferta de terras, [...], a viabilidade do preço é a grande diferença.

---

225 Consegue produzir um empreendimento que tenha apelo comercial: o produto final, no bairro novo, não vai custar mais caro do que um lote em um bairro consolidado. É necessário que exista uma pré-infra e condições de acesso (Imobiliário – entrevistado 11, 2015).

Então, nesse sentido, aqui, eu penso que a Lei é mais efetiva do que esses pequenos lotes notificados, que os empreendimentos dentro dessas áreas são pouco proveitosos, pelo valor do terreno, pelo custo da outorga (Imobiliária – entrevistado 11, 2015).

Observa-se, a partir desses dois depoimentos, que pode existir uma movimentação de agentes imobiliários na direção daquela região em função de configurar-se em uma possível área de expansão da cidade no futuro<sup>226</sup>: “é a área que tem a maior oferta de terras”, “um investidor comprou uma chácara lá que antes era cultivo”, “a viabilidade do preço é a grande diferença”. Com base nesses depoimentos é possível, ainda, inferir outra hipótese: o PEUC, uma vez dissociado de sua finalidade principal de combater a retenção do solo urbano em áreas infraestruturadas, além do viés tributário (objetivo arrecadatório), estaria sendo utilizado naquela região da cidade também para favorecer a liberação de terras mais baratas para o mercado imobiliário formar seu estoque para o futuro.

Outro aspecto levantado pelos entrevistados chamou a atenção para mais uma condicionante que pode influenciar na aplicação do instrumento e comprometer os resultados do PEUC: os padrões urbanísticos vigentes e seu rebatimento nas possibilidades de ocupação das áreas notificadas. Segundo os agentes imobiliários, há poucas alternativas de utilização dos imóveis, em função do zoneamento vigente, principalmente para os imóveis “ZR2”.

A modalidade de ocupação tipo “vila”, que poderia viabilizar empreendimentos nos lotes menores, foi suprimida<sup>227</sup>:

O que é vazio urbano se eu estou numa condição de zoneamento ZR2, bifamiliar, numa área de 5 mil? Como é que eu consigo utilizar?

A faca encostou no pescoço e a gente não deu saída. E não deu vazão pra essa ocupação. Não deu solução pra essa ocupação. Uma das soluções, aquilo que você pratica em São Paulo, e nas grandes regiões de São Paulo, que era as pequenas vilas. [...] as vilinhas, que Maringá começou a ter isso e ele cortou [referindo-se ao ex-secretário Guatassara]. Numa visão que entendia que talvez não dessa qualidade de vida. Mas isso solucionava uma boa parte dos lotes de 5 mil metros. (Imobiliária – entrevistado 9, 2015)

A verticalização também poderia ser alternativa para novos empreendimentos, mas está restrita a poucas zonas da cidade<sup>228</sup>, direcionadas aos segmentos de renda média e alta, em função do alto preço da terra. Sobre essa questão, um dos entrevistados relata:

O que viabiliza dentro da cidade é a verticalização. Imaginar que empreendimentos imobiliários horizontais serão lançados e vão efetivamente ter sucesso é muito difícil de se concretizar isso. Há exemplos de se pensar em fazer blocos, construir

---

226 Construção do Contorno Sul Metropolitano; implantação do polo aeronáutico; área já integra o perímetro urbano (não há ônus para o empreendedor).

227 Dependendo da geometria e inserção do imóvel na malha urbana, o parcelamento do solo fica comprometido e/ou inviabilizado.

228 Sem pagamento da OODC.

blocos de moradia, com preços mais acessíveis, mas hoje, por exemplo, em Maringá, não se lança construções do Minha Casa Minha Vida por causa do preço do terreno. É muito caro.

Mesmo a verticalização desse tipo de empreendimento não compensa. (Imobiliária – entrevistado 11, 2015)

Na mesma direção, outro agente imobiliário afirma:

Mas nada viabiliza porque é baixa densidade e aí a prefeitura, não sei baseada em que, fala: aqui pode fazer, aqui não pode, aqui pode fazer multifamiliar, aí unifamiliar. A maioria é unifamiliar. Tem que ter um equilíbrio, aí você coloca tudo baixa densidade, unifamiliar, não viabiliza nada. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

De acordo com dados registrados na Tabela 4.4, há predominância do zoneamento ZR2 sobre o universo notificado na primeira etapa (cerca de 60%), seguido do zoneamento ZR3 (cerca de 20%). Do total de 45 lotes notificados com área entre 2 mil e 10 mil metros quadrados, 25 lotes carregam o zoneamento ZR2. Portanto, o parcelamento do solo acabou se configurando na alternativa possível para a utilização da maior parte da área notificada. A tendência é que essa situação repita-se na segunda etapa também<sup>229</sup>.

Percebe-se, com base nos depoimentos dos agentes imobiliários, que a incompatibilização do Plano Diretor (objetivos de aplicação do PEUC) com a legislação que disciplina o uso e a ocupação do solo no município (LC nº 888/2011) pode ser um dos fatores que contribui para não se alcançar as finalidades de utilização do instrumento previstas no Plano Diretor.

Sobre a reação dos proprietários notificados no sentido de dar uso aos imóveis, um dos entrevistados, que está nessa condição, relata:

Cada um foi lá tentar, até onde pôde, fugir do IPRO<sup>230</sup>, nós mesmos temos áreas enormes aqui nessa região sul, tivemos que rapidamente fazer um loteamento, entrar com um projeto de loteamento.

[...] o receio do IPRO acelerou fazer os projetos, só que fazer projeto, depois viabilizar pra um empreendimento, é o mercado que vai mandar. Não adianta a prefeitura falar: tem que entrar com projeto, tem que entrar com o projeto, o empreendedor não vai lançar se não tiver mercado. Não vai construir se não tiver mercado. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

Outro entrevistado defende que o PEUC não gerou um movimento imediato dos proprietários notificados, mas, por outro lado, chama a atenção para o fato de que os negócios imobiliários demandam certo tempo para concretizarem-se:

---

229 Não foi possível, no âmbito desta pesquisa, identificar o zoneamento dos 600 imóveis notificados na segunda etapa. No entanto, com base na Figura 3.14, do Capítulo 3 (zoneamento vigente), pode-se afirmar que a maior parte dos lotes notificados na Macrozona Urbana de Qualificação e em parte da Macrozona Urbana de Consolidação incide o zoneamento ZR2.

230 O IPTU progressivo no tempo é chamado de “IPRO” em Maringá, para diferenciá-lo do IPTU.



Se você perceber, o que está notificado não está relacionado com as áreas que estão com loteamento, é uma comodidade patrimonial, a pessoa talvez esteja esperando o melhor momento de fazer, ou é herança, ou é alguma coisa nesse sentido.

Eu não sinto que isso tenha gerado um movimento imediato. Até porque você tomar uma decisão sobre um patrimônio seu não é uma coisa da noite pro dia.

Até mesmo que ele decida pôr o terreno à venda, que ele consiga fazer, que ele consiga viabilizar, [...] tem algumas coisas no município que não vão fechar com o propósito da Lei: eu tenho determinado terreno e aí esse terreno tem um valor comercial, eu coloco à venda. Muitas vezes, pra viabilizar esse empreendimento existem outros atributos que precisam compor: preço de venda, a localização, quanto ele vai custar, quanto ele vai trazer de retorno pros investidores.

Então, pode ser que isso não tenha equacionado ainda, mas eu penso que o prazo pra gente medir isso aí vai se estender um pouquinho mais, pode ser que a lei venha trazer esse benefício esperado lá adiante. (Imobiliária – entrevistado 11, 2015)

Em relação aos possíveis resultados decorrentes da aplicação do PEUC, a percepção é de que não houve efeito positivo em termos de ocupação das áreas e redução do preço da terra:

Eu acho que não foi efetivo, sabe? Eu não vejo resultado que tenha vindo a favorecer o município, que as pessoas tenham começado a construir ou barateado o preço. Eu acho que a intenção foi boa, mas não gerou o resultado esperado.

Talvez o prazo pra gente medir isso ainda está curto, tem muitos proprietários que [...], ainda estão ponderando, ainda estão pensando em comercializar, estão em negociação, a gente não sabe em que medida, o reflexo, o impacto disso...

Eu não estou te falando com dados, [...] mas de contato com alguns investidores, escutando o que eles falam. Eles se sentem incomodados, mas não se sentem motivados a fazer alguma coisa. (Imobiliária – entrevistado 11, 2015)

Em seu depoimento, o empresário notificado relata que a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo surtiu algum efeito na tentativa de viabilização de novos empreendimentos. No entanto, em relação à redução do preço da terra urbana, “o mercado” é quem define:

[...] fez com que vários proprietários de terrenos buscassem construtoras pra fazerem empreendimentos, parceria, mas não abaixou o preço, não. Agora, abaixar preço é uma questão de mercado. Agora que o mercado está mais calmo, o preço abaixou em função disso, e não do IPTU [progressivo no tempo].

[...]

Cada lote tem sua característica, sua função, não é porque alguém entrou lá [referindo-se à “área de expansão”] que vai diminuir o preço de um terreno aqui no centro da cidade.

[...]

Tudo depende do mercado, da velocidade de venda. É uma variável maior, não é assim tão simples. Essa visão simplificada é muito perigosa. Você não pode ter uma visão simplificada dessa forma, que é diretamente proporcional. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

Sobre a continuidade do PEUC, um dos entrevistados manifestou-se contrariamente ao prosseguimento da aplicação e defendeu a necessidade de debate sobre o tema, principalmente em função do rumo que o instrumento tomou na segunda etapa:

Não, creio que não. Dessa forma não. A prefeitura ficaria muito bem se abrisse pra um debate desse assunto. Não prejudicaria nem a própria administração, nem a comunidade. Não pode pensar somente na arrecadação.

[...]

O objetivo não era esse. [Era] punir quem está especulando...por causa daquele terreno está precisando ampliar a área urbana, aí sim, mas extrapolou essa visão. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015).

Para um dos imobiliários entrevistados: “Hoje eu repensaria. Deveria entender um pouquinho mais do mecanismo pra entender a aplicabilidade dele. Eu queria entender a realidade dele sendo de caráter corretivo e não ser de caráter punitivo” (Imobiliário – entrevistado 9, 2015).

Outra questão abordada nas entrevistas referiu-se à reação dos proprietários notificados mediante a aplicação dos instrumentos pelo poder público. Para um dos entrevistados: “Teve, mas como não foi de forma ordenada, se dissipou. Perdeu a força, não conseguiu se posicionar” (Imobiliário – entrevistado 9, 2015).

Na direção contrária, o empresário notificado relata:

Não houve, sinceramente não houve porque foi aquilo que eu falei pra você, por falta de atenção da nossa parte mesmo. Falo da nossa parte dos proprietários de terrenos notificados. Então, na prefeitura, isso é do Plano Diretor, foi amplamente discutido em audiências públicas e a prefeitura tem que atender essa Lei Federal. Então, ninguém se manifestou.

Nós proprietários estamos pagando, a duras penas, mas imaginando que o Brasil inteiro está pagando isso, embora seja uma surpresa pra mim, eu devia saber disso, né? Eu acho que faltou atenção de nossa parte, de perceber que só Maringá está cobrando. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

O fato de a aplicação dos instrumentos não ter suscitado reação negativa expressiva pode ser justificado, em alguma medida, em função do apoio de representantes do setor imobiliário local na fase inicial de implementação do PEUC. Além disso, a obrigação e sanção impostas pelos instrumentos restringem-se a um conjunto reduzido de municípios.

É importante registrar que a aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo não foi pauta de discussão no CODEM, um importante termômetro de que, de fato, as sanções impostas pelo instrumento não têm incomodado a sociedade civil organizada de Maringá. Por outro lado, percebe-se que há intenso debate em torno de outro instrumento que vem sendo utilizado pelo município, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

A secretária executiva do CODEM, quando questionada sobre possível reação negativa dos proprietários notificados para o PEUC, respondeu:

Eu como cidadã, mesmo dentro do CODEM, não lembro, pode ter certeza que isso não teve grandes relevâncias, porque eu não me lembro de ter reuniões... Ou que isso tenha sido pauta, porque pode saber, porque quando a coisa tá pegando, agora mesmo a gente estava numa discussão de outorga, de potencial construtivo, então esse é um assunto recorrente. (SANTIN – entrevistado 8, 2015)

Segundo depoimento dos agentes imobiliários, a fórmula adotada pelo município utiliza como base para cálculo da OODC a mesma base tributária utilizada para cobrança de ITBI. Esse parâmetro de cálculo, segundo os entrevistados, tem inviabilizado empreendimentos na cidade, principalmente nas zonas onde o uso residencial multifamiliar é permitido apenas mediante OODC. Em seu depoimento, o empresário notificado, ex-presidente do CODEM, relata:

Ao invés de pegar pelo IPTU, vai pelo ITBI, então, não viabilizou quase nada. Então a prefeitura também não arrecadou. Em função disso, abriu-se um debate, já está quase finalizando, levantamos as 20 cidades importantes do porte de Maringá e um pouco maior, como que se procede, e a fórmula, Maringá está muito acima e está sendo revista. Então, eu penso assim, tem que existir um debate, às vezes pode estar errado, às vezes pode corrigir, e vai ser bom pra ambas as partes, sem prejuízo ao município. (Empresário da construção civil – entrevistado 10, 2015)

O cruzamento de informações sobre o dinamismo do mercado imobiliário local, registrado no Capítulo 3, com os resultados da aplicação do PEUC, até o momento, indica que o setor imobiliário não tem se apropriado desse instrumento para o favorecimento de novas frentes de atuação.

Sobre essa percepção, um dos entrevistados revela:

[...] o que eu posso te dizer é que o mercado imobiliário, através de suas instituições como o CODEM, principalmente, não precisaria disso pra poder abrir suas comportas com novos negócios, não. Não precisa disso. Ele se reinventa, vai atrás de outras coisas, se você quiser citar esse aqui que é o caso mais forte [referindo-se ao empreendimento Cidade Industrial] e o Eurogarden também. (SILVA – entrevistado 7, 2015)

Contudo, o cenário atual pode se alterar, uma vez que depende de muitas variáveis. Assim, conhecer os resultados futuros do PEUC demanda monitoramento e controle da ação dos proprietários notificados, bem como o acompanhamento das estratégias do setor imobiliário em resposta às obrigações estabelecidas pelo instrumento.

A Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (MUOI), especialmente na porção sudoeste do Município, que concentra parte expressiva dos imóveis notificados, pode se consolidar, futuramente, por sua localização e preço reduzido em relação a outras áreas da cidade, como uma nova frente de atuação do setor imobiliário. Consequentemente, pode se constituir em um novo vetor de expansão da malha urbana na direção das áreas rurais do Município e reforçar efeitos contrários às finalidades de aplicação do PEUC.

\*\*\*

A aplicação do PEUC em Maringá foi propiciada por uma conjunção de fatores, dentre os quais se destacam (i) a pressão de membros do Conselho Municipal de Planejamento de Gestão do Território (CMPGT) para a implementação do novo Plano Diretor e dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade; (ii) o perfil do Secretário de Planejamento e Urbanismo e sua vivência no Conselho Nacional das Cidades, que contribuíram para o reconhecimento da importância das demandas colocadas pelo CMPGT, e (iii) condição política favorável do Prefeito, que foi apoiado por seu grupo político na decisão de aplicar o PEUC.

O Município de Maringá notificou um número expressivo de imóveis, especialmente na segunda etapa, quando o PEUC assumiu um viés tributário, com a Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG) à frente da aplicação e gestão dos instrumentos. Parte desses imóveis localiza-se nas áreas periféricas do perímetro urbano, o que contraria as finalidades de utilização do instrumento previstas no Plano Diretor.

Apesar da escala das notificações, Maringá não conta com sistema de monitoramento e controle das ações dos proprietários no período pós-notificação. O CMPGT, apesar de seu papel consultivo e deliberativo sobre a gestão de políticas públicas territoriais, não participa do processo de implementação dos instrumentos.

Observa-se que, para parcela expressiva dos proprietários notificados, não houve reação no sentido de atender às obrigações impostas pelo PEUC ou contestar a aplicação dos instrumentos. Essa condição tem resultado na inclusão de um conjunto expressivo de imóveis no IPTU progressivo no tempo. Há indícios de que a base tributária de cálculo do IPTU descolada dos valores praticados no mercado, associada à adoção de alíquotas de progressividade “não tão altas”, adotadas pelo município para a cobrança do IPTU progressivo no tempo, têm contribuído para a “não reação” de parte dos proprietários.

Ademais, os produtores imobiliários chamaram a atenção para o fato de que a limitada possibilidade de ocupação dos imóveis notificados pode comprometer o alcance das finalidades previstas para o PEUC. Além disso, outros dispositivos aprovados na revisão do Plano Diretor resultaram na dispersão da atuação do mercado imobiliário em diferentes frentes. Os resultados da pesquisa indicam que para o atendimento das faixas de renda média e média baixa, o setor tem buscado glebas com alguma infraestrutura e preço acessível. Nesse contexto, os imóveis notificados são preteridos pelo preço da terra e zoneamento incidente – caso dos imóveis mais centrais em áreas infraestruturadas – ou pela ausência de infraestrutura e localização periférica – caso de parte dos imóveis notificados na 2ª etapa de aplicação do PEUC.

Os efeitos iniciais decorrentes da aplicação do PEUC evidenciam o reduzido papel do instrumento no processo de ordenamento territorial em curso e na indução à utilização dos imóveis notificados, num cenário de aquecimento do mercado imobiliário e dinamismo do setor.

## Conclusão

---

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído na década de 80 em torno das demandas e lutas pelo Direito à Cidade e pela redemocratização do país, formulou uma Emenda Popular de Reforma Urbana, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte em 1987.

A pauta da Reforma Urbana defendida pelo MNRU, fundamentada no direito à terra e à cidade, resultou na inserção de um capítulo (pioneiro) sobre política urbana na Constituição Federal promulgada em 1988. A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, consolidou um conjunto de instrumentos que pode ser usado pelos governos locais para favorecer o cumprimento da função social da propriedade urbana. Dentre os instrumentos, destaca-se o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, instituídos com a finalidade de inibir a retenção especulativa de imóveis urbanos.

Apesar do aumento expressivo de novos planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade, fundamentados na nova legislação federal, a previsão de aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade não se tornou efetiva. Em outras palavras, os instrumentos não saíram do papel. Além disso, estudos<sup>231</sup> indicam que em alguns casos de aplicação dos instrumentos, dentre as poucas experiências registradas, as finalidades de utilização afastaram-se dos propósitos idealizados.

A despeito da importância do PEUC e sucedâneos, pode-se afirmar, com base nos resultados de estudo desenvolvido por Denaldi et al. (2015a), que houve reduzido avanço na utilização desse conjunto de instrumentos no país: até janeiro de 2014, apenas oito municípios com população

---

231 Faria (2013); Santo Amore (2013); Lobo Júnior (2014); Gatti (2015).

acima de 100 mil habitantes estavam aplicando ou aplicaram o instrumento em algum período. Desse total, somente dois municípios avançaram na implementação do IPTU progressivo no tempo: a cidade de Maringá, no Paraná, que aplica o instrumento desde 2011 e São Bernardo do Campo, município da Região Metropolitana de São Paulo, que iniciou a aplicação em 2015 (DENALDI et al., 2015a). Face ao número reduzido de experiências, o caso de Maringá destaca-se pela escala das notificações, pelo processo ininterrupto de aplicação do PEUC e pelo pioneirismo na utilização do IPTU progressivo no tempo no país.

Aplicar o PEUC é submeter o interesse individual dos proprietários de imóveis ociosos aos interesses coletivos. Limitar o direito de propriedade em uma sociedade patrimonialista, por meio de instrumentos como o PEUC, não é tarefa simples e requer a construção de pactos que permitam sua aplicação. O fato de um número muito reduzido de municípios brasileiros ter, de fato, aplicado o PEUC e seus sucedâneos, reforça a importância de compreender o contexto que propiciou o início da aplicação dos instrumentos no Município de Maringá. Conhecer as estratégias de aplicação e os resultados da experiência em curso pode contribuir para ampliar o conhecimento sobre as limitações e o real potencial desse conjunto de instrumentos para o cumprimento de suas finalidades.

Em relação ao contexto local, a pesquisa identificou alguns fatores que favoreceram a tomada de decisão, em maior ou menor grau, e levaram o poder local a iniciar a aplicação do PEUC. Destaca-se o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT) de Maringá, que se empenhou para que o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos, dentre os quais o PEUC, fossem aplicados. Nesse período, Maringá também possuía assento no Conselho Nacional das Cidades e seu representante vivenciou a discussão sobre a implementação da nova agenda urbana, fortemente apoiada no Estatuto da Cidade e em seu potencial para fazer cumprir a função social da propriedade. Se por um lado esses espaços de participação nem sempre são espaços de decisão, por outro lado, o caso de Maringá revela que foram importantes para a disseminação dessa nova agenda.

Outro fator que merece destaque em Maringá refere-se ao contexto político local, isto é, diz respeito à aliança política construída pelo grupo do Prefeito junto a setores econômicos do Município. Observou-se que esses setores não se opuseram à aplicação do PEUC, fato observado no caso de outros municípios. Além disso, alguns representantes do setor imobiliário tinham expectativas positivas relacionadas à ampliação da oferta de terrenos e contenção de sua valorização, ou seja, o PEUC poderia trazer benefícios para o setor.

Entretanto, esse mesmo grupo sustenta um projeto estratégico de cidade que não dialoga com os princípios de democratização do acesso à terra, mas pelo contrário, reforça os padrões urbanísticos restritivos característicos da cidade. Essa (aparente) contradição pode explicar os resultados obtidos, uma vez que o instrumento não foi utilizado para alcançar as finalidades do ideário da Reforma Urbana, mas para “acomodar o crescimento da cidade”.

A aplicação do PEUC é uma tarefa complexa e pouco experimentada. Envolve muitos procedimentos administrativos, articulação institucional, produção de informação, estabelecimento de



mecanismos de monitoramento e controle. Denaldi et al. (2015a) destacam que a aplicação do PEUC não se resume à notificação e que os municípios não têm dado a devida importância ao planejamento e monitoramento da aplicação, etapas fundamentais para garantir que os instrumentos cumpram sua finalidade. O caso de Maringá, como foi possível verificar, comprova o fato.

Apesar do universo expressivo de notificações (cerca de 700 imóveis), Maringá deu pouca atenção à etapa de planejamento: o processo de aplicação do PEUC não contou nem com legislação específica, nem com decreto regulamentador, deixando em aberto atribuições de competências e procedimentos administrativos, o que fragiliza a conduta da administração pública. Na segunda etapa de aplicação do PEUC, a notificação dos proprietários não foi precedida pela identificação, espacialização e análise do conjunto de imóveis, o que poderia resultar na priorização de alguns setores, em detrimento de outros. O Município também não estabeleceu um sistema de monitoramento e controle das ações decorrentes da aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, o que dificulta a avaliação dos resultados alcançados. A ausência desse sistema permite que alguns proprietários escapem da obrigação. A eficácia do instrumento também depende da gestão da informação.

Por outro lado, a continuidade na aplicação dos instrumentos permitiu ao Município de Maringá rever e aprimorar procedimentos, como no caso dos processos de notificação e averbação. A adoção da entrega das notificações pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos deu maior agilidade ao processo e facilitou a averbação das obrigações impostas pelo PEUC nas matrículas dos imóveis notificados.

A mais importante limitação observada no caso de Maringá relaciona-se com a ausência de lógica urbanística na implementação do PEUC, associada a uma estratégia de ordenamento territorial, principalmente na segunda etapa de notificações. Um forte indício dessa ausência é o fato de que a Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG) desconhecia a localização dos imóveis notificados<sup>232</sup>. Há evidências de que sob a coordenação da SFG, na segunda etapa, a aplicação do instrumento tenha se afastado de sua finalidade urbanística e assumido um viés puramente tributário.

Na primeira etapa, foram notificadas áreas localizadas nos anéis central e intermediário da cidade. A pesquisa identificou que a intenção do município com a aplicação do PEUC foi favorecer a ocupação dos vazios urbanos e ampliar a oferta de lotes em perímetros da cidade com melhor infraestrutura instalada. Essa lógica atende às finalidades estabelecidas para o PEUC no Plano Diretor. Na segunda etapa, com ampliação da área de incidência e alteração da equipe responsável pelo instrumento, não é possível identificar a mesma lógica de ocupação do território verificada na primeira etapa de aplicação do PEUC.

Os dados da pesquisa apontam que na segunda etapa foram notificados 600 imóveis, somando mais de 10 milhões de metros quadrados. Desse total, cerca de 50% da área notificada está localizada na Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, antiga Macrozona de Contenção, anel periférico do perímetro urbano, junto à divisa com a área rural e que não dispõe de infraestrutura

---

232 O mapeamento para a identificação dos imóveis notificados foi elaborado pela pesquisadora juntamente com o Setor de Geoprocessamento do município.

consolidada em toda sua extensão<sup>233</sup>. Nesse cenário de incidência de PEUC em todo o perímetro urbano, com um universo significativo de áreas notificadas, o instrumento pode perder o potencial de ordenar o uso e ocupação do solo e orientar a ocupação de setores prioritários<sup>234</sup>. Ainda, nessas condições, o PEUC pode induzir o espraiamento da malha urbana, efeito que contraria a finalidade do instrumento e os objetivos previstos no Plano Diretor.

A aplicação do PEUC não está associada a outros dispositivos (parâmetros de uso, ocupação e parcelamento de solo) e instrumentos urbanísticos, o que compromete sua eficácia. O zoneamento é restritivo e permite a ocupação multifamiliar em poucas áreas da cidade, além de contar com baixa diversidade de tipologias de ocupação. Isso dificulta a execução de empreendimentos nos imóveis notificados localizados nos anéis mais centrais da cidade, onde o preço da terra é maior. O PEUC também não está articulado às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), uma vez que não foi previsto para favorecer a disponibilização de áreas para produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

Outro aspecto identificado pela pesquisa é que há evidências de que o PEUC também não dialoga com os projetos estratégicos do governo local. O Município, por meio de novos empreendimentos públicos, tem orientado a expansão da cidade para setores que não coincidem com aqueles que abrigam os imóveis notificados.

Na segunda etapa de aplicação do PEUC, também foram notificados 199 lotes na Área Industrial 1, na Macrozona Urbana Industrial, que juntos somam aproximadamente 2,5 milhões de metros quadrados. A ocupação desse setor da cidade sofre concorrência direta com o novo parque industrial público que se encontra em implantação na macrozona rural, o Cidade Industrial, em área de 2,5 milhões de metros quadrados, onde há subsídio do poder público para aquisição de lotes. É importante lembrar que esse empreendimento configura-se como um novo bairro da cidade, localizado na porção sul do Município, região que abrigará também um polo aeronáutico, um novo parque ambiental e uma unidade da Universidade Tecnológica Federal do Estado do Paraná, e constitui-se, portanto, em um forte vetor de expansão e valorização urbana.

Dada a ausência de estratégia territorial e o universo de notificações que abrange grande extensão da área urbana, questiona-se a viabilidade de dar uso (cumprir a obrigação) no prazo estabelecido para esse conjunto de áreas. Haverá demanda para a totalidade de terras notificadas? Além disso, na hipótese de inviabilidade, pergunta-se: quais serão as consequências a médio e longo prazo dessas notificações?

Observa-se que poucos proprietários reagiram no sentido de dar uso aos imóveis e cumprir as obrigações impostas pelo PEUC. Para o conjunto total de 705 imóveis notificados, com o correspondente em área a cerca de 14,5 milhões de metros quadrados (10% da área urbana do

---

233 O macrozoneamento vigente até a revisão do Plano Diretor em 2010 estabelecia como finalidade para essa porção da cidade “manter as características rurais quanto ao uso e a intensidade de ocupação do solo”.

234 Quanto à área de incidência do PEUC, não é razoável que a obrigação estenda-se para toda a cidade, pois, se assim fosse, perderia o caráter de sanção administrativa para tornar-se a regra de uso da propriedade em todo o território (DENALDI et al., 2015a).

município), identificou-se apenas dois projetos de parcelamento do solo aprovados no período pós-notificação, dentre um total de 41 processos de licenciamento em andamento<sup>235</sup>. Para os 105 imóveis da primeira etapa de notificação, verificou-se emissão de alvará de construção para nove imóveis, sendo apenas dois voltados ao uso residencial.

Além disso, Amorim (2015) aponta que o preço médio do metro quadrado de terrenos ofertados entre os anos de 2008 e 2012, nos bairros que abrigam a maior parcela dos imóveis notificados na primeira etapa, aumentou em média 170%.

No caso de Maringá a aplicação do PEUC favoreceu de forma limitada a ocupação dos vazios urbanos e não contribuiu para conter a valorização excessiva ou democratizar o acesso à terra. Em outras palavras, a aplicação do instrumento não combateu a especulação imobiliária. Conclui-se que os limitados resultados alcançados relacionam-se com a aplicação do PEUC dissociada de uma estratégia geral de planejamento urbano inclusivo, nos moldes do ideário da Reforma Urbana.

Vale ressaltar que, mesmo partindo de uma leitura e estratégia adequadas, o PEUC tem apenas o potencial de induzir o uso e a ocupação do solo. Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não podem ser dissociados de uma visão mais ampla da intervenção territorial do Estado. As estratégias de produção da cidade, de investimento e financiamento apresentam lógicas que nem sempre convergem com as finalidades pretendidas por meio da aplicação desses instrumentos (KLINK; DENALDI, 2014).

A experiência de aplicação do PEUC em Maringá confirma que não é inerente que a função social da propriedade será cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

Uma reflexão crítica sobre os limites e potencialidades dessa experiência permite relacionar (possíveis) condições que podem contribuir para a efetividade do PEUC na direção das finalidades para as quais foi concebido:

- aplicação do PEUC com o objetivo de induzir a ampliação das oportunidades de acesso à terra urbanizada e à moradia, otimizar a ocupação de áreas dotadas de infraestrutura e evitar o espraiamento das cidades, ou seja, aplicar o instrumento em consonância com o ideário da Reforma Urbana, na direção da construção de cidades mais justas e ambientalmente menos predatórias. Esse objetivo pressupõe que o PEUC esteja inserido em um projeto de cidade “inclusivo”, sem o qual sua aplicação afastar-se-á dessas finalidades;
- aplicação do PEUC de forma articulada com outros instrumentos de planejamento urbano, como as ZEIS, por exemplo, com intuito de potencializar tanto projetos estratégicos locais como favorecer a disponibilização de áreas para a provisão habitacional de interesse social;
- definição de uma estratégia espaço-temporal que direcione a aplicação do PEUC e dialogue com as condições de infraestrutura urbana e com a demanda para a utilização das áreas notificáveis;

---

235 Trata-se dos dois maiores imóveis notificados na primeira etapa, que juntos somam aproximadamente 1,4 milhões de metros quadrados.

- efetivação do controle social na implementação do instrumento por meio do fortalecimento do papel do Conselho Municipal da área de política urbana no acompanhamento e deliberações sobre questões pertinentes ao PEUC;
- coordenação da aplicação do PEUC e de seu instrumento sucedâneo, IPTU progressivo no tempo, por setor da área de planejamento urbano e não por setor da área de finanças, tendo em vista que esses instrumentos não têm finalidade arrecadatória, mas sim a indução ao cumprimento da função social da propriedade urbana, constituindo-se, dessa forma, em instrumentos de planejamento urbano;
- planejamento da aplicação do PEUC por meio da elaboração de regulamentação complementar, conhecimento e análise do universo notificável, proposição de escalonamento das notificações no tempo e espaço, definição de arranjo institucional e capacitação da equipe envolvida com a aplicação do instrumento;
- estabelecimento de mecanismos de gestão do instrumento por meio da disponibilização de sistema para monitoramento e controle das ações pós-notificação, diálogo com os proprietários notificados e acompanhamento da reação do mercado imobiliário às obrigações impostas pelo PEUC.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A evolução das Regiões Metropolitanas Brasileiras e os seus impasses atuais. In: ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AKAISHI, Ana Gabriela. **Planejamento e gestão habitacional em pequenos municípios brasileiros**. O caso de Água Fria no semiárido baiano. 2013. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.
- AMORIM, Wagner Vinicius. **A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2015.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.
- BRAJATO, Dânia. **Notas sobre a aplicação do PEUC no Brasil**. Trabalho Programado. Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC. Santo André, 2014.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/Programas/Estatuto-daCidade/leisereferencias.htm>>. Acesso em: 24 mai. 2014.
- BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. In: DENALDI, R. (Org.). **O desafio de planejar a cidade**. Política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.
- \_\_\_\_\_.; SOUZA, Cláudia Virgínia; BOSSI, Wagner; GAZOLA, Maurício. **Novas perspectivas para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): o caso de São Bernardo do Campo (SP)**. In: VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo, 2013.
- CINTRA, Anael Pinheiro de Ulhôa; FURRIEL, Wesley Oliveira. Dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Maringá. In: RODRIGUES, Ana Lúcia (Org.) **Maringá: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. 1 ed. Cap. 2. p. 87-114.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ – CODEM (Maringá). **Maringá 2030**. 2 ed. 66 p. (Cidades Inovadoras). Maringá, 2008. Disponível em: <<http://www.codem.org.br/site/index.php?sessao=f313b1eca1xbf3>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A aventura planejada: Engenharia e urbanismo em Maringá, PR, 1947 a 1982**. 2010. 640 f. Tese (Doutorado). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, 2010.
- \_\_\_\_\_.; RODRIGUES, Ana Lúcia. **Da tecnocracia à participação popular: A institucionalização e os novos rumos do planejamento urbano em Maringá, Paraná, Brasil**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIV, nº 331 (40), 1º ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-40.htm>>. Acesso em: 17 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Segregação socioespacial e a negligência ao patrimônio construído: legado dos projetos e práticas do poder público municipal em Maringá – PR (Brasil)**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XVI, nº 418 (41), 1º nov. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-41.htm>>. Acesso em: 18 set. 2015.
- DENALDI, Rosana. (Org.). **O desafio de planejar a cidade**. Política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo, SP: Annablume, 2012.

\_\_\_\_\_.; AFFONSO, Aylton Silva. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. In: DENALDI, R. (Org.). **O desafio de planejar a cidade**. Política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, Rosana et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. 2015a. Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2105.

\_\_\_\_\_. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. 2015b. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Volume 2. 80 p. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CT\\_PEUC\\_e\\_IPTU\\_progressivo.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CT_PEUC_e_IPTU_progressivo.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Função social e IPTU progressivo**: o avesso de avesso num desenho lógico. Anais Encontros Nacionais da ANPUR, XV ENANPUR, Recife, v. 15, maio 2013. Disponível: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4560/4429>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. DENALDI, R.; SANTA ROSA, J. (Orgs.). **Curso a distância**: planos locais de habitação de interesse social. Brasília: MCidades, 2009.

\_\_\_\_\_. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um urbanismo às avessas. In OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. Economia política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

GARCIA, Carla Fernanda Rocha; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **Maringá e o mito da cidade planejada**. Anais Encontros Nacionais da ANPUR, XVI ENANPUR, Belo Horizonte, v. 16, maio 2015. Disponível em: <[http://xvianpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=511](http://xvianpur.com.br/anais/?wpfb_dl=511)>. Acesso em: 05 out. 2015.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais**: O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. 344 f. Tese (Doutorado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29102015-143015/pt-br.php>>. Acesso em: 17 set. 2015.

GODOY, Amália Maria Goldberg; NYCHAI, Luci. Estrutura econômico-produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Maringá: período 2000 e 2010. In: RODRIGUES, Ana Lúcia (Org.) **Maringá: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. 1 ed. Cap. 3. p. 115-144.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno da ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. In: Revista Espaço e Debates n° 6, São Paulo, 1982.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 1991**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default\\_censo1991.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default_censo1991.shtm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 14 nov. de 2014.

\_\_\_\_\_. IBGE/MUNIC. **Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros 2012**. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtm>>. Acesso em: 24 jan. 2015.



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Estimativa do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Relatório Técnico. Brasília, 2013.

KLINK, Jeroen. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça. Reescalonamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. 1 ed., v. 1, p. 121-148.

\_\_\_\_\_.; ROLNIK, Raquel. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**. In: Novos Estudos CEBRAP, 89, março 2011, p. 89-109.

\_\_\_\_\_.; DENALDI, Rosana. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: DENALDI, R. (Org.) **O Desafio de planejar a cidade**. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

\_\_\_\_\_. **On financialization and state spatial fixes in Brasil**. A geographical and historical interpretation of the housing Program My House My Life. 2014. Revista Habitat International, v. 44, p. 220-226.

\_\_\_\_\_. **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis**. 2015. Planning Theory, v. 1, p. 1-16, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Maria Cristina da Silva. A Formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. L. (Coord.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999.

LOBO JÚNIOR, Lício Gonzaga. **O urbanismo progressista e a produção do espaço urbano**: Limites e potencialidades das AEIS em Diadema. 2014. 155 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

MADEIRA, Guilherme Solci. **Imóveis notificados para PEUC no Município de Maringá**: localização e inserção urbana. 220 fotografias digitais (acervo pessoal). 2015a.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Viárias, Zoneamento e Macrozoneamento**: mapeamento disponível na Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) da Prefeitura do Município de Maringá. 19 fotografias digitais (acervo pessoal). 2015b.

\_\_\_\_\_. **Conjunto Habitacional de Interesse Social implantado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) no Loteamento Jardim Oriental, no Município de Maringá**. 22 fotografias digitais (acervo pessoal). 2015c.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARINGÁ. **Relatório Atividades e Finanças 2011**. (2011a). Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/002010577ed289f22783d>>. Maringá, 2011. Acesso em: 19 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório Atividades e Finanças 2012/2013**. (2013a) Disponível em: <[http://www2.maringa.pr.gov.br/revista\\_atividade\\_financa](http://www2.maringa.pr.gov.br/revista_atividade_financa)>. Maringá, 2013. Acesso em: 19 jan. 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo (caso Maringá)**. Brasília: Secretaria Nacional de Projetos Urbanos, 2004. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Maringa\\_PreparacaoPR.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Maringa_PreparacaoPR.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Avanços e desafios:** Política Nacional de Habitação. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avancos.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

MONTE-MÓR Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA J. G. (Orgs). **Planejamento Urbano no Brasil:** trajetória, avanços, e perspectivas. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades/ IPPUR/UFRJ, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da cidade comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PORTAL ARCHIS. **Novo Centro Cívico – Eurogarden:** perspectiva ilustrativa do empreendimento. Disponível em: <[https://fbcdn-sphotos-e-a.akamaihd.net/hphotos-ak-xal1/t31.0-8/12362831\\_429643010564629\\_5277937419659357786\\_o.jpg](https://fbcdn-sphotos-e-a.akamaihd.net/hphotos-ak-xal1/t31.0-8/12362831_429643010564629_5277937419659357786_o.jpg)>. Acesso em: 12 out. 2015.

PORTAL A. YOSHI ENGENHARIA. **Imóvel notificado na 1ª etapa (ZR3):** obra em construção. Disponível em: <<http://www.ayoshii.com.br/lancamentos/images/entregues/brisas-bella-citta/01.png>>. Acesso em: 12 out. 2015.

PORTAL BRASIL. **Entenda como funciona o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

PORTAL DA CIDADE. **Maringá:** destaques. Disponível em <<http://www.maringa.com/maringa/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

PORTAL EMPREENDIMENTO JARDINS DE MONET RESIDENCE. **Jardins de Monet:** vista do empreendimento. Disponível em: <<http://www.jardinsdemonetresidence.com.br/new/acompanhamento-de-obras.php>>. Acesso em: 12 out. 2015.

PORTAL GAZETA DO POVO. **Parque Cidade Industrial:** vista do local. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/tecnologia/planejamento-do-tecnoparque-de-maringa-preve-que-obras-comecem-em-2014-4docmyawu2afpnh74a09hwaq6>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

PORTAL GEOMARINGÁ. **Banco de dados do cadastro imobiliário do Município de Maringá.** Disponível em: <<http://geoproc.maringa.pr.gov.br:8090/PORTALCIDADAO/>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

PORTAL ODIARIO.COM. **Novo Centro:** imagem da área em período anterior à implantação do projeto. Disponível em: <<http://blogs.odiario.com/edsonlima/2009/07/25/maringa-antiga-o-novo-centro>>. Acesso em: 03 out. 2015.

Portal OLX. **Imóvel notificado na 1ª etapa (ZEIS):** obra concluída. Disponível em: <<http://pr.olx.com.br/regiao-de-maringa/imoveis/ed-residencial-diego-rivera-114697609>>. Acesso em: 12 out. 2015.

RANDOLPH, Rainer. **Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”:** reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, nº 245 (17), 1º ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

RIBEIRO, Luiz. César Queirós. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. In RIBEIRO, L. C. Q., CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática.** Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

\_\_\_\_\_.; CARDOSO, Adauto. **Reforma urbana e gestão democrática.** Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado: segregação sócio-espacial na Região Metropolitana de Maringá.** 2004. 258 f. Tese (Doutorado). Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Maringá: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. 1 ed. 464 p. (Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática). Disponível em: <file:///E:/BKP26022015/Documents/\_dissertação/referências/maringá/serie\_ordemurbana\_maringa2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_.; GODOY, Amália Maria Goldberg; SOUZA, Wesley Ferreira. A Região Metropolitana de Maringá na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: RODRIGUES, Ana Lúcia (Org.) **Maringá: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. 1 ed. Cap. 1. p. 59-86.

\_\_\_\_\_.; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **O protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano do polo da Região Metropolitana de Maringá, PR.** In: Anais do XIII Colóquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 2014.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social: Introdução. In: ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.** Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Jr., N.; ROLNIK, R. (Orgs.). **Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana.** 1. ed. São Paulo: Pólis, 2001, v. 4, p. 5-9.

ROSANELI, Alessandro Filla. **Cidades novas do café: história, morfologia e paisagem urbana.** 1. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 2013. v. 1, 208p.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade.** 2013. 283 f. Tese (Doutorado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA J. G. (Orgs.) **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas.** Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

\_\_\_\_\_. MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SAVI, Elise; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. Organização social do território e mobilidade urbana em Maringá. In: RODRIGUES, Ana Lúcia (Org.) **Maringá: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. 1 ed. Cap. 9. p. 307-333.

SILVA, Beatriz Fleury. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu – Maringá – Sarandi: novos arranjos, velha lógica.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_.; SAVI, Elise; ZAPA, Arthur. **Os contornos metropolitanos a partir da moradia social em um território planejado.** Um estudo temporal. Anais Encontros Nacionais da ANPUR, XIV ENANPUR, Rio de Janeiro, v. 14, maio 2011. Disponível em: <<http://unuospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3133/3067>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

SILVA, Éder Roberto da; SILVA, Ricardo, Siloto da. **Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, nº 46, jan/jul 2005. p. 144-156.

SOUZA, Claudia Virgínia Cabral de. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In: BUENO, L. M. e CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume/Instituto Pólis/PUC Campinas, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 560 p.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, p. 169-244, 1999.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <[www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

## Legislação consultada

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Estatuto da Metrópole. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 34, de 1º de julho de 2005**. Estabelece orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. 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: 24 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução do Senado Federal nº 29, de 25 de setembro de 2009**. Altera dispositivos da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal, a fim de excluir dos limites para operações de crédito aquelas contratadas no âmbito do Programa de Empréstimo aos estados e ao Distrito Federal de que trata o artigo 9 da Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2009/resolucao-29-25-setembro-2009-591383-publicacaooriginal-116446-pl.html>>. Acesso em: 24 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei, nº 59 de 18 de novembro de 1966**. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0057.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2015.

MARINGÁ (Município). **Lei nº 34, de 31 de outubro de 1959**. Código de Posturas e Obras. Maringá, PR. 1959. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/1900\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/1900_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 621, de 09 de novembro de 1968**. (1968a). Institui o plano diretor de desenvolvimento de Maringá e fixa suas diretrizes básica. Maringá, PR. 1968. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2401\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2401_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 624, de 09 de outubro de 1968.** (1968b). Dispõe sobre o zoneamento de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2404\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2404_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 625, de 09 de outubro de 1968.** (1968c). Dispõe sobre loteamentos, concessão de uso e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2405\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2405_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 626, de 09 de outubro de 1968.** (1968d). Institui o Código de Edificações do Município e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2402\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2402_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 622, de 26 de outubro de 1968.** (1968e). Cria o Escritório de Planejamento de Maringá – ETEPLAN. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2402\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2402_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 876, de 20 de outubro de 1971.** Autoriza o convênio entre o Município de Maringá e o SERFHAU, incluindo Maringá no Plano de Desenvolvimento Integrado. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2657\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2657_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 1063, de 03 de setembro de 1974.** Altera disposições da Lei nº 624/1968, delimita o perímetro urbano do Município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2844\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2844_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 1.259, de 10 de abril de 1979.** Delimita o perímetro urbano do Município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/3040\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3040_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 1.735, de 29 de dezembro de 1983.** Dispõe sobre loteamentos, desmembramentos, remembramentos e arruamentos no município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/3516\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3516_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 1.736, de 13 de abril de 1984.** Regulamenta o zoneamento de uso e ocupação do solo, de acordo com o art. 15, inciso II, da emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/3517\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3517_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 1, de 17 de dezembro de 1991.** (1991a). Institui o plano diretor integrado de desenvolvimento, estabelece diretrizes para as ações de planejamento do município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/258\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/258_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 3, de 27 de dezembro de 1991.** (1991b). Dispõe sobre normas e padrões de uso e ocupação do solo para as zonas urbanas do município de Maringá, nos termos da lei complementar nº 1/1991 do plano diretor integrado de desenvolvimento. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/260\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/260_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 44, de 23 de maio de 1994.** (1994a). Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no município e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/301\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/301_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 46, de 09 de junho de 1994.** (1994b). Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo para as zonas urbanas no município de Maringá, nos termos da lei complementar do plano diretor integrado de desenvolvimento. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/303\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/303_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 4.274, de 13 de setembro de 1996.** (1996a). Institui o fundo municipal de desenvolvimento econômico. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6055\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6055_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 4275, de 16 de setembro de 1996.** (1996b). Institui o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá – CODEM. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6056\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6056_texto_integral)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 331, de 23 de dezembro de 1999.** (1999a). Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/588\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/588_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 332, de 23 de dezembro de 1999.** (1999b). Institui os perímetros das zonas urbanas do município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/589\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/589_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 334, de 23 de dezembro de 1999.** (1999c). Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/591\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/591_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 335, de 23 de dezembro de 1999.** (1999d). Dispõe sobre o projeto, a execução e as características das edificações no município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/592\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/592_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 340, de 29 de março de 2000.** Altera as Leis Complementares nº 331/99, 332/99, 334/99 e 335/99 e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/597\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/597_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006.** Cria o plano diretor do município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/9166\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9166_texto_integral)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 677, de 28 de setembro de 2007.** Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/9650\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9650_texto_integral)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 797, de 12 de janeiro de 2010.** (2010a). Altera a Lei Complementar nº 331, de dezembro de 1999, que regula o uso e ocupação do solo no município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/10596\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10596_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 799, de 12 de janeiro de 2010.** (2010b). Altera a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o plano diretor do município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/10597\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10597_texto_integral)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010.** (2010c). Regulamenta o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, previsto na Lei Complementar nº 632/2006. Maringá, PR. 2010c. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/10742\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10742_texto_integral)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 835, de 23 de agosto de 2010.** (2010d). Altera a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o plano diretor do município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/10762\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10762_texto_integral)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 888, de 26 de julho de 2011.** (2011b). Substitui a lei complementar nº 331/99, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/12166\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/12166_texto_integral)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 889, de 27 de julho de 2011.** (2011c). Substitui a Lei Complementar nº 334/99, que dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/11040\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11040_texto_integral)>. Acesso em: 14 jan. 2015.



\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 935, de 21 de dezembro de 2012.** Altera a lei complementar nº 888/2011, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Maringá. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/11639\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11639_texto_integral)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 946, de 07 de junho de 2013.** (2013b). Autoriza a Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – Eurogarden, no Município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/11728\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11728_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 1.010, de 22 de dezembro de 2014.** (2014a). Trata da planta de valores genéricos de edificações e de terrenos, altera dispositivos da Lei complementar n. 35/93 e da Lei Complementar Municipal n. 733/2008, e dispõe sobre valores e alíquotas de tributos sobre as condições para os respectivos pagamentos no exercício de 2015 (planta genérica de 2015). Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/12220\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/12220_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 1.007, de 29 de dezembro de 2014.** (2014b). Dispõe sobre a suspensão da aplicação do IPTU progressivo nos casos que especifica. Maringá, PR. Disponível em: <[http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/12244\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/12244_texto_integral)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

PARANÁ (Estado). **Lei Complementar nº 83, de 17 de julho de 1998.** Institui a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios que especifica. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8563&indice=1&totalRegistros=5&anoSpan=2005&anoSelecionado=1998&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 21 mai. 2015.

## Demais documentos consultados

Processo administrativo nº 47.812/2009, Prefeitura do Município de Maringá, 2014.

Processo administrativo nº 48.116/2009, Prefeitura do Município de Maringá, 2014.

Processo administrativo nº 48275/2009, Prefeitura do Município de Maringá, 2014.

Processo administrativo nº 53719/2012, Prefeitura do Município de Maringá, 2014.