



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO**

**RAYLA ELIAS MAIA**

**A OMISSÃO DO LEGISLADOR E OS IMÓVEIS OCIOSOS NO MUNICÍPIO DE  
CAMPINA GRANDE**

**CAMPINA GRANDE - PB  
2018**

**RAYLA ELIAS MAIA**

**A OMISSÃO DO LEGISLADOR E OS IMÓVEIS OCIOSOS NO MUNICÍPIO DE  
CAMPINA GRANDE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como pré-requisito para  
obtenção do título de Bacharel em Direito  
pela Universidade Estadual da Paraíba.  
Área de concentração: Direito Urbanístico

Orientador: Prof. Dr. Fábio Severiano do  
Nascimento.

**CAMPINA GRANDE - PARAÍBA  
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M217o Maia, Rayla Elias.  
A omissão do legislador e os imóveis ociosos no Município de Campina Grande [manuscrito] : / Rayla Elias Maia. - 2018.  
38 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2018.

"Orientação : Prof. Dr. Fábio Severiano do Nascimento , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Função Social da Propriedade. 2. Planejamento Urbano.  
3. Legislação Municipal.

21. ed. CDD 349

RAYLA ELIAS MAIA

A OMISSÃO DO LEGISLADOR E OS IMÓVEIS OCIOSOS  
NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como pré-requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Direito pela Universidade Estadual  
da Paraíba.

Área de concentração: Direito Urbanístico

Aprovado em: 13/06/2018.

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Fábio Severiano do Nascimento  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Prof.ª MSc. Cristina Paiva Serafim Gadelha Campos  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Prof.ª Herleide Herculano Delgado  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico este trabalho a minha família, base de tudo, pelo amor e pelo incentivo sempre presente, por terem sonhado e vivido comigo, cada etapa da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus minha eterna gratidão, por conceder-me discernimento e sabedoria durante essa jornada acadêmica, sendo o meu sustento e proteção.

À Virgem Maria, por sua intercessão e graça.

Aos meus pais, Lucinete e Ronaldo, meus maiores incentivadores, pelo companheirismo e exemplo de garra e perseverança na busca dos sonhos de nossa família, como também pelo amor e cuidado sempre presentes.

À Rayana, minha irmã, pelo exemplo de dedicação e carinho a mim ofertado.

Agradeço também aos meus queridos amigos pela compreensão, por me incentivarem e tornarem meus dias mais alegres, dividindo comigo os passos dessa caminhada.

Aos professores que me acompanharam durante a graduação contribuindo para aquisição de conhecimento e formação profissional, a minha eterna gratidão.

De modo especial, ao meu orientador, Fábio Severiano, pelo apoio, conselhos, generosidade e dedicação, compartilhando experiências e transmitindo-me ensinamentos valiosos para a conclusão desta caminhada que se finda. Obrigada por mergulhar comigo o Direito Urbanístico e também da Arquitetura e do Urbanismo.

Por fim, agradeço a todos que deixaram um pouco do seu amor e me cercaram de apoio e incentivo ao longo do caminho.

Sinto uma imensa gratidão. Deixo aqui o melhor de mim e compartilho com vocês esta alegria.

**“A urbanização tem cada vez mais constituído um sítio primário de infundável acumulação de capital que administra suas próprias formas de barbárie e violência sobre populações inteiras em nome do lucro.”**

**David Harvey**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 O DIREITO URBANÍSTICO E PLANEJAMENTO URBANO</b> .....	<b>8</b>
<b>3 ACEPTÃO DE SUSTENTABILIDADE URBANA</b> .....	<b>14</b>
<b>4 DA ANÁLISE DA REALIDADE URBANA DE CAMPINA GRANDE</b> .....	<b>16</b>
4.1 FINALIDADE URBANÍSTICA CONSTITUCIONAL .....	16
4.2 A REALIDADE DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE .....	17
4.3 ANÁLISE DA NORMA INFRACONSTITUCIONAL .....	23
4.4 A REALIDADE URBANA EM UM BAIRRO DE CAMPINA GRANDE-PB .....	26
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>31</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>36</b>
APÊNDICE A - MAPA DE VAZIOS URBANOS NO SETOR DO CATOLÉ - CAMPINA GRANDE .....	37
APÊNDICE B - PROJETO PAISAGÍSTICO EM LOTE PRIVADO OCIOSO .....	38

## A OMISSÃO DO LEGISLADOR E OS IMÓVEIS OCIOSOS NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

Rayla Elias Maia<sup>1</sup>

### RESUMO

As cidades brasileiras possuem em sua maioria, um crescimento urbano desprovido de planejamento e irregular. Os limites do espaço físico, delineados pelo uso dos lotes urbanos é marcado pela forte influência da disponibilidade de infraestrutura pública, pela indústria imobiliária e pelo direito a posse dos proprietários dos imóveis. O poder público através de dispositivos normativos busca assegurar a função do uso social da propriedade, de modo a garantir o desenvolvimento de uma cidade sustentável e o bem-estar dos cidadãos. O objetivo geral deste estudo é analisar o disciplinamento normativo dos lotes ociosos no Município de Campina Grande. Para isso, indagou-se a efetividade das normas que disciplinam a utilização do espaço em lotes ociosos em Campina Grande. Para tanto, parte-se da hipótese de uma realidade urbana com a presença de muitos vazios urbanos que por sua vez, se encontram ociosos, contribuindo ainda para a especulação imobiliária, prejudicando a função social atrelada a propriedade urbana. A presente pesquisa classifica-se como hipotética-dedutiva, descritiva, bibliográfica, documental e indireta. Ficou comprovada a existência de normas programáticas, presentes na Constituição, Estatuto da Cidade e Plano Diretor que apresentam balizadores gerais acerca do cumprimento da função social adequada da propriedade. Foi identificada uma lacuna no campo infraconstitucional, em relação a existência de lei específica, o que afasta a efetividade do poder público no desempenho da gestão de planejamento urbano.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lote ocioso. Vazios urbanos. Função social da propriedade. Planejamento Urbano. Legislação municipal. Efetividade.

### 1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano brasileiro, em sua maioria sem planejamento e irregular, é marcado por uma relação conflituosa entre a demanda populacional e o uso do espaço urbano disponível que resulta em um colapso das cidades. Aliado aos limites geográficos do espaço físico, a utilização dos lotes urbanos ainda é marcada pela forte influência da indústria imobiliária, da precarização da infraestrutura pública e pela má utilização do direito a posse pelos proprietários de

---

<sup>1</sup> Aluna do curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Email: raylaem@gmail.com

imóveis. Neste contexto, os médios centros urbanos, como Campina Grande, têm seus perímetros urbanos delimitados.

A polícia administrativa através de ordens e restrições impede o uso antissocial de direitos individuais e da propriedade privada, no tocante à segurança, à higiene, à saúde, ao sossego, à moralidade, ao conforto público estético da cidade. No exercício desse poder, o Estado edita leis e regulamentos que especificam o modo, a forma e a condição do exercício dos direitos e atividades particulares que interessam à coletividade.

Desta feita, o objetivo geral deste estudo é analisar o disciplinamento normativo dos lotes ociosos no Município de Campina Grande. Para isso, indagou-se a efetividade das normas que disciplinam a utilização dos espaços ociosos e urbanos de Campina Grande.

O método de abordagem é hipotético-dedutivo, por partir da hipótese de que uma realidade urbana, com a presença de muitos vazios urbanos ociosos contribuem para a especulação imobiliária, prejudicando a função social atrelada a propriedade urbana. Por outro lado, estes lotes ociosos guardam um grande potencial em contribuir na recuperação de áreas degradadas, além de suprir necessidades antrópicas locais, promovendo o redesenho da paisagem e a recuperação ambiental.

A presente pesquisa classifica-se como descritiva, tendo em vista que vai descrever a forma a legislação urbana existente aborda legalmente o tema em estudo. Com relação aos meios, a pesquisa será bibliográfica e documental.

Os lotes ociosos influenciam no redesenho da paisagem urbana e na consecução de um bem estar social quando de um uso racional, sustentável e adequado da cidade. Ademais, o estudo do direito urbanístico possibilita resultados que estão para além do desenho urbano, se colocando enquanto instrumento indispensável para a resolução dos conflitos urbanos e sociais. Assim, diante de sua contribuição para o desenvolvimento das relações sociais locais justifica-se o estudo.

## **2 O DIREITO URBANÍSTICO E PLANEJAMENTO URBANO**

Os espaços ganham vida através da convivência humana. A sociedade sempre dinâmica e expressiva com seu potencial de coletividade é responsável por

promover simultaneamente transformações e construções urbanas. Diante disto, surge a necessidade do disciplinamento normativo sobre os espaços urbanos, no que diz respeito a sua utilização e finalidade social.

O direito urbanístico é um produto dessas transformações sociais, que surge como normas disciplinadoras de uma realidade mutável, em desenvolvimento (SILVA, 2012). Consiste assim, em oferecer instrumentos normativos que possuam o intuito de atuar no âmbito social de maneira a promover uma convivência humana mais adequada nos espaços habitáveis, envolvendo as relações do público e do privado, em prol do bem-estar e interesses da coletividade. Disciplinar a vida em comunidade é um processo de formação contínua evolutiva, cujos princípios podem ser assim arrolados,

(1º) princípio de que o urbanismo é uma função pública, que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade; (2º) princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística – conexo, aliás, com o anterior; (3º) princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas; segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva seus lotes; (5º) princípio da justa contribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (FERNANDEZ, 1977, p.33 apud Silva, 2012).

A elaboração de princípios e a produção de um conjunto normativo indica a existência de institutos jurídicos de direito urbanístico, que segundo Silva (2012) se delineiam como sendo o planejamento urbano, o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo e o reparcelamento. A prática desses institutos, por sua vez, é configurada por meio de institutos jurídico-urbanísticos específicos que objetivam determinar os procedimentos técnicos para o desenvolvimento das atividades.

Exemplificando neste âmbito temos o loteamento, uma disciplina que possui legislação própria disposta na Lei 6.766/1979 (lei de Loteamentos), que assim o define em seu art. 2º, §1º como sendo um ato de subdividir glebas em lotes com fins de edificar, abrir vias de circulação, espaços públicos e modificar ou ampliar vias existentes.

Dessa forma, pode-se apontar os principais objetivos do direito urbanístico como sendo o de disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo

urbano, as áreas de interesse especial, ordenação urbanística da atividade edilícia e coordenação e utilização de instrumentos de intervenção urbanística (SILVA, 2012).

Em meados de 1930, o Brasil começou a mostrar interesse e preocupar-se com as legislações referentes a esta matéria, momento este, segundo Rocha (2016), o país iniciava um processo de urbanização. O interesse despertou a produção de normas, dentre as quais o Decreto-lei nº 58/37, que abordava no âmbito de vendas, o parcelamento do solo urbano; o Decreto-lei nº 3.665/41, que apontava para a desapropriação para utilidade pública, e caso fosse para interesse social, a lei Federal nº 4.132/62.

A matéria urbanística encontrou fundamentos sólidos quando da Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CFRB/88), que lhes destinou dispositivos específicos referentes às diretrizes do desenvolvimento urbano, preservação ambiental, planos urbanísticos e sobre a propriedade urbana, relacionada a sua função urbanística (ROCHA, 2016).

Atuar nos espaços em desenvolvimento em prol de proporcionar bem estar àqueles que ali habitam exige planejamento. Este por sua vez, é definido como sendo um mecanismo jurídico através do qual o governante executa suas atividades objetivando promover ações e mudanças necessárias para se atingir o desenvolvimento econômico-social (SILVA, 2012). Além disso, o planejamento compreende um processo técnico que se instrumentaliza mediante a elaboração de planos que são aprovados por lei e conseqüentemente adquirem a natureza da mesma.

A CFRB/88, no inciso IX do art. 21, concede a União à competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Esta previsão legal é corroborada com o §1º do art. 174, que inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado, uma vez que este é tido como agente normativo e regulador da atividade econômica, e assim preceitua que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Desse modo, pode-se afirmar que o planejamento é de fato uma previsão constitucional, em que não restam dúvidas quando o inciso IV do art. 48, ainda da CFRB/88, estatui que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

O planejamento urbano é um dos aspectos do sistema geral de planejamento, seu foco está direcionado a atuação na realidade dos centros urbanos. Desenvolver de maneira ordenada garante a prosperidade das cidades que através da organização encontra uma “forma de antecipar as necessidades, coordenar esforços e estabelecer um caminho para um horizonte que se constrói de forma coletiva” (BARATTO, 2014). Uma cidade planejada é uma cidade preparada, que saberá identificar de maneira rápida a raiz das patologias e assim combatê-las. Além disso, os líderes possuem um melhor controle dos investimentos que tendem a gerar impactos positivos. A continuidade de boas ações, sempre planejadas gera o desenvolvimento e estabilidade, com mais previsibilidade e menos incertezas do crescimento (BARATTO, 2014).

Dentre as leis magnas que regem o direito urbanístico existe a lei n 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que possui o papel de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem-estar dos cidadãos (art. 2º). Essa lei federal é a responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 da CFRB/88.

O artigo 182, por sua vez, dispõe que a política urbana deve ser executada pelo poder público municipal garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus cidadãos. O mesmo artigo impetra o plano diretor como instrumento básico da política do ordenamento territorial urbano, definindo o uso e as características de ocupação de cada parcela do território municipal, visando que todos cumpram sua função social. Em caso de não cumprimento, o §4º dispõe de importantes instrumentos para a concretização desta finalidade territorial.

Destacam-se algumas diretrizes gerais do art. 2º do Estatuto da Cidade:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis (...) V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (...) XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (BRASIL, 2001, p.01).

Dessa forma, revela-se o cuidado do Estatuto da Cidade em nortear o desenvolvimento urbano para construção de cidades sustentáveis, ressaltando o uso

adequado do solo para que desempenhe sua função social e não favoreça a especulação imobiliária.

A população é tomada como aquela que deve ser favorecida por essa política urbana, resultando no seu bem-estar com o atendimento de suas necessidades e interesses que lhes são devidos. Ressalta-se também a diretriz ambiental que confere atenção ao meio ambiente e a cultura brasileira em seus diversos eixos. Isso tudo mostra que o direito urbanístico vai além de uma esfera delimitada em âmbito administrativo, trata-se de uma seara interdisciplinar, com objetivos integrados nos campos físicos, sociais, econômicos, culturais, ambientais e administrativos (SILVA, 2012).

A atuação da política urbana, como abordada acima, para ser concreta e eficaz deve ser exercida em âmbito municipal. O Município é competente assim, por ordenar adequadamente o seu território, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, CFRB/88). Assim, o desenvolvimento integrado da comunidade local só se obterá mediante o planejamento das atividades da Administração Municipal, visando à execução de obras e serviços que atendam efetivamente às necessidades da população (SILVA, 2012).

Assim sendo, um processo de planejamento adequado deve possuir o intuito de resguardar os interesses coletivos e para isso requer observância da realidade existente no Município. Para atingir seus objetivos, os planos devem seguir critérios básicos para sua elaboração, como o

processo de planejamento é mais importante que o plano. (...) II- O processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do Município. (...) III- Os planos devem ser exequíveis (...) IV- O nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da Municipalidade. (...) V- Complementariedade e integração de políticas, planos e programas setoriais. (...) VI- Respeito e adequação à realidade regional, além da local, e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes. (...) VII- Democracia e acesso às informações disponíveis (SILVA, 2012, p.135).

Estes princípios se traduzem em palavras chaves ainda mencionadas pelo mesmo autor, quais sejam: aceitabilidade, exequibilidade, viabilidade e sensibilidade. Critérios estes que resguardam a garantia para a população da eficiência e eficácia na elaboração e execução dos planos.

Os Municípios são os responsáveis por legislar assuntos de interesse local e trazer nas normas as especificidades necessárias para cumprir com as diretrizes das normas federais. Assim sendo, o plano diretor, instituído pela CFEB/88 e pelo Estatuto das Cidades, como instrumento básico do desenvolvimento urbano é um dispositivo obrigatório nas cidades com mais de 20 mil habitantes integrantes de regiões metropolitanas.

A cidade de Campina Grande preenche estes requisitos e possui seu próprio plano diretor que foi instituído através da Lei Complementar nº 003 de 2006. A conceituação do plano, no recorte local define-se como o instrumento básico que orientará a atuação da administração pública e da iniciativa privada, deve assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, buscando a qualidade de vida e assegurando a democracia participativa e a justiça social (art.2º, LC nº 003/2006).

O plano de governo, não atua sozinho, sua implementação deve adequar-se ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município, que simultaneamente devem ser elaborados, mantidos atualizados e em execução para obter o êxito da política urbana (art. 4º, LC nº 003/2006). Todas essas normas devem seguir o entendimento das leis estaduais e municipais.

O Estatuto da Cidade em seu artigo 4º define um conjunto de instrumentos através dos quais o ente municipal poderá construir uma política cidadina que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade. Assim, esse documento normativo possui um vetor constitucional para o seu desenvolvimento, denominado sustentabilidade.

Cabe ressaltar que o art. 2º, do Estatuto das Cidades, dispõe que o direito a cidades sustentáveis é uma diretriz geral, entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Todas essas são preocupações dos habitantes cidadãos. Políticas adequadas de densidade, uso do solo, espaço público e projeto de infraestrutura e serviços, que podem fazer a diferença na qualidade de vida das pessoas (BARATTO, 2014).

### 3 ACEPÇÃO DE SUSTENTABILIDADE URBANA

Diante da vasta ocupação dos espaços urbanos e de todos os reflexos socioeconômicos causados por essa realidade, é necessário que as cidades adotem outra forma de desenvolvimento, através da sustentabilidade, almejando a redução da crescente pressão recebida pelo espaço físico (DOBBERT, 2012).

A mobilização mundial acerca da temática do desenvolvimento sustentável foi intensificada pela Organização das Nações Unidas (ONU), com a elaboração do Relatório de Brudltand, resultante da Cúpula da Terra, a ECO 92, realizada no Rio de Janeiro que conceituou o desenvolvimento sustentável que aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades.

O enfoque é de que a geração atual se desenvolva, suprimindo suas necessidades, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades (SILVERIO, 2012). Dessa forma, todas as gerações possuem a garantia de um crescimento social, econômico e cultural, associada ao uso razoável dos recursos naturais, concomitantemente, a preservação dos elementos que compõem o ecossistema.

O ambiente deve ser mantido ecologicamente equilibrado, o que estabelece vínculo direto com o uso que a sociedade presente faz deste. A preservação possui relação de dependência com o homem atual, já que este se relaciona com o meio, construindo o espaço futuro; ou seja, praticar ações sustentáveis é estabelecer uma relação da sociedade presente com as gerações futuras através do espaço, da natureza. É construir a próxima paisagem urbana, da geração seguinte (RODRIGUES, 1997).

A sustentabilidade no espaço urbano tem relação direta com o grau de permeabilidade e integração entre o espaço natural e o espaço social; ou seja, está centrado na conservação das condições ecológicas adequadas às distintas comunidades (MONTE-MÓR, 1994). No mesmo sentido da importância da sustentabilidade urbana, Demantova (2007) afirma que esta depende da qualidade e integração do espaço construído com os recursos naturais (adequação de formas e funções às necessidades sociais e características naturais), indo além da qualidade e quantidade de recursos naturais. Para que isto ocorra, é necessário haver o equilíbrio humano e ecológico, haja vista a relação biológica de interdependência.

Diante disto, Rogers (2001) esclarece que as soluções ecológicas e sociais se reforçam mutuamente e garantem cidades mais saudáveis, cheias de vida e multifuncionais. Ou seja, trata-se de um modelo de equilíbrio a ser atingido pelo ecossistema das cidades, definido pela ideia de metabolismo urbano que é entendido como os “movimentos interativos de circulação, troca e transformação de recursos em trânsito”, em que há o ajuste devido entre os fluxos de matéria e energia que são utilizados (XIMENES, 2011). Diante dessa discussão, a sustentabilidade urbana deve ser

construída através de uma simbiose entre sustentabilidade social (bem-estar humano alcançado pelo acesso indiscriminado aos serviços de ecossistemas ofertados – de provisão, de regulação, de suporte e culturais) e sustentabilidade ambiental (gestão adequada de ecossistemas) (DEMANTOVA, 2007, p.14).

Nesta linha de abordagem, foi elaborado o documento Cidade Sustentáveis – Subsídios à Elaboração da Agenda 21, em que foram apontadas estratégias de sustentabilidade urbana, visando serem desenvolvidas nas cidades brasileiras:

Quadro 01: Estratégias de Sustentabilidade Urbana – Agenda 21

1	Aperfeiçoar a regulamentação do uso e ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental.
2	Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade.
3	Promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis.
4	Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando a sustentabilidade urbana.

Fonte: Demantova, 2007 *apud* Agenda 21- Adaptado pela autora

O poder público, portanto, deve criar instrumentos de intervenção social que possibilitem o melhoramento da infraestrutura e dos serviços urbanos. Tal como, criar mecanismos de gestão estatal capazes de integrar a sociedade e a natureza levando em consideração a valorização dos recursos hídricos sem desprezar a influência dos fatores econômicos e sociais.

## 4 DA ANÁLISE DA REALIDADE URBANA DE CAMPINA GRANDE

O Estatuto da Cidade fixou diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e o bem-estar de seus habitantes (CFRB/88, art. 182). Tal diretiva objetiva tornar saudáveis e sustentáveis as cidades brasileiras, mediante aliança de trabalhos conjuntos entre políticas públicas, iniciativa privada e a participação popular, por meio da gestão democrática da cidade (DI SARNO, 2004).

### 4.1 FINALIDADE URBANÍSTICA CONSTITUCIONAL

A finalidade das atividades urbanísticas, públicas ou privadas, sintetiza o Direito Urbanístico, que centra sua busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, sempre em busca de servir aos seus habitantes, de modo a prevalecer o coletivo sobre o particular. Com esse objetivo o princípio da função social da propriedade foi elevado a direito fundamental, como garantia de cada cidadão (inciso XXIII do art. 5º da CFRB/88).

Para almejar os critérios regulados pelo Estatuto, foram criados institutos jurídicos para atuarem no processo de ordenação urbanística do solo, compreendido como urbanificação, que por sua vez, visa o desenvolvimento urbano equilibrado. Assim sendo, dentre estes institutos, evidencia-se o loteamento, uma das modalidades de parcelamento do solo, disciplinada por legislação própria disposta pela Lei nº 6.766/79. Conhecida como Lei de Loteamentos, o dispositivo em seu art. 2, §1º define loteamento, como sendo a “subdivisão de glebas em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamentos, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Diante do exposto, surgem os lotes, terrenos que devem ser servidos de infraestrutura básica, compostos pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2, §4º e §5º da Lei 6.766/79).

De acordo com o art. 4º da mesma lei, os loteamentos necessitam atender aos requisitos de áreas reservadas para circulação e uso público que são destinadas a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso

público. Os demais lotes, no que lhes concernem, como sendo unidades edificáveis, de acordo com Silva (2012) poderão receber edificações de uso residencial, comercial, institucional ou industrial, consoante zona de ocupação anteriormente prevista pelo plano diretor e aprovada pelos órgãos públicos competentes.

Os lotes são em verdade, propriedades que podem ser de domínio público e privado, e que, no entanto, possuem igualmente a função de servir da melhor forma possível a sociedade através da oportunidade do seu uso em prol da mesma. Verifica-se, no entanto, pelo processo de ocupação das cidades, a existência de lotes privados ociosos, que contribuem para especulação imobiliária. Estes espaços no que lhes concernem, possuem localizações privilegiadas uma vez que se encontram inseridos em grandes centros urbanos, e por isso, guardam grande potencial em contribuir socialmente para os habitantes.

Cabe ressaltar que a especulação é responsável pelo encarecimento da moradia urbana, pelos vazios urbanos, pela subutilização da infraestrutura urbana e pelo encarecimento dos transportes (GONÇALVES, 2002); ou seja, gera um desequilíbrio na regulamentação do uso do solo, lotes permanecem ociosos por um grande intervalo de tempo, à espera da valorização máxima do entorno e da região em que está inserido, por investimentos públicos ou pela expansão de áreas da cidade, que tornam os terrenos mais centrais melhor localizados e valorizados (LEVIN, 2014).

#### 4.2 A REALIDADE DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

Relacionando a realidade de Campina Grande, o recorte geográfico deste trabalho, ressalta-se que existe uma disposição de lotes que resguardam características semelhantes sendo caracterizados ao mesmo tempo, como sendo espaços urbanos, privados e ociosos. Estas áreas encontram-se pulverizadas ao longo da paisagem urbana e revelam pertinente a sua localidade, um grande interesse social na “implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas” (Código Florestal, Art. 3º, IX).

Diante dessa realidade, de um cenário marcado pela presença de lotes privados ociosos apoiados pelo processo de especulação, e uma vez revelado o interesse social nestes espaços, verifica-se nas normas existentes os instrumentos

legais, pelos quais poderão ser utilizados pelo Poder Público em prol de garantir o desempenho da função social da propriedade urbana.

A Lei 10.257/2001 é fundamentada a partir do princípio supracitado e dentre as suas normas possui a previsão de instrumentos de política urbana que buscam realizar a concreta aplicação principiológica, atendendo assim ao art. 2º, que enuncia as diretrizes do ordenamento nesta seara. Vale ressaltar que a efetividade e cumprimento de todas as exigências normativas só são possíveis por meio da existência de plano diretor municipal e de outras leis urbanísticas municipais.

A previsão constitucional regulamentou o §4º do artigo 182 da CFRB/88, configurando o dispositivo como uma diretriz para a aplicação de instrumentos legais, que por sua vez, estão previstos nos artigos 5º a 8º da Lei do Estatuto da Cidade. O dispositivo constitucional dispõe que a

política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O artigo confere ao Poder Público a faculdade de exigir do proprietário do solo urbano, caracterizado como não edificado, subutilizado ou não utilizado, o adequado aproveitamento do imóvel, sob pena de, nos termos legais, serem aplicadas as sanções indicadas nos incisos transcritos acima.

Por solo urbano, entende-se como sendo aquele cuja funções são regulamentados pelos planos e normas urbanísticas que fixam o destino citadino a qual fica vinculado o proprietário. Essa finalidade consiste na ordenação do terreno que deverá cumprir a utilidade conforme suas funções predeterminadas pelas leis urbanísticas (SILVA, 2012).

O solo caracterizado como subutilizado é definido como o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente, em outras palavras, é aquele cujo aproveitamento seja abaixo do coeficiente mínimo para a área em que se localiza (art. 5º, §1º, I da Lei

10.257/2001). Gasparini (2002) afirma que o imóvel também pode ser entendido como não utilizado, que configurasse como aquele despojado de qualquer uso útil e legal ou mesmo como sendo um imóvel edificado que está a um longo lapso temporal desocupado e que evidencia abandono. Esse mesmo entendimento é reforçado por Bueno (2003) que atribui o termo não utilizado ao imóvel abandonado e não habitado, incluídas as construções paralisadas e destruídas.

Por sua vez, a propriedade definida como não edificada, segundo a mesma autora é caracterizada como a terra nua que não atende aos anseios normativos. Ressalta-se que a não edificação deve ser contrária às disposições do plano, uma vez que existem previsões da própria legislação municipal que determina a proibição de se construir em áreas específicas, cujo intuito é o destino desses espaços a cumprir outras funções sociais da cidade, em sua maioria, vinculados a fins sociais coletivos.

Os parâmetros para avaliação do imóvel são fornecidos pelo Plano Diretor Municipal e o proprietário que possuir um do lote urbano enquadrado como não edificado, subutilizado ou não utilizado está sujeito a imposição pelo Município das medidas cabíveis, elencadas no artigo supratranscrito. Assim, a primeira sanção a ser abordada é o parcelamento, edificação ou utilização compulsória que se encontra determinado no art. 182, § 4º, inciso I, da CFRB/88 como visto acima, além de estar presente nos artigos 4º, inciso V, alínea i, 5º e 6º do Estatuto das Cidades. Estes últimos dois artigos dispõem:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. § 1º Considera-se subutilizado o imóvel: – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; § 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. § 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. 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, p.01).

Estes dispositivos devem ser aplicados pelo Município uma vez demonstrado que o proprietário não esteja atendendo às disposições do plano diretor municipal,

dando-lhe o adequado aproveitamento. No entanto, como prevê o caput do art. 5º, o ente federado só poderá notificar o proprietário que não cumprir com a função social da propriedade, ou seja, que preencha os requisitos do dispositivo, mediante edição da referida lei específica, aprovada pelo Legislativo Municipal.

Ademais, lembra Gasparini (2002) que as medidas apresentadas possuem o objetivo de desmotivar a especulação imobiliária, cujos benefícios advêm dos investimentos públicos e privados no entorno, aliada a busca pela otimização dos investimentos públicos, possuindo assim, um número maior de administradores do espaço.

O mesmo autor, de acordo com a Lei nº 6.766/1979, afirma que o parcelamento do solo urbano é a divisão em lotes de uma área ou gleba situada em zona urbana. Segundo o artigo 2º da Lei citada o parcelamento poderá ser feito mediante dois processos: o loteamento ou por meio do desmembramento.

Diante destas definições, pode o Poder Público, verificar com auxílio do plano diretor, imóveis que desrespeitam a função social e obrigar o proprietário a submeter seu lote ao processo de loteamento ou desmembramento com dimensões coerentes a exigidas pela legislação municipal ou obrigá-lo a edificar o imóvel, destinando-lhe um aproveitamento, caso assim lhe permita a lei municipal.

No que tange à sanção da utilização compulsória, vale trazer à baila a observação pertinente do autor Pinto (2002), que aponta para a constância no texto constitucional (art. 182, § 4º, I) da existência da previsão de compulsoriedade do parcelamento ou da edificação, mas que, no entanto, não ocorre o mesmo com a utilização compulsória, prevista apenas na Lei 10.275.

Destaca-se ainda que o art. 5º do Estatuto da Cidade guarda relação direta com o art. 182, § 4º da CF/88 e que isto posto, não incorre em inconstitucionalidade no dispositivo. Isso justifica-se uma vez que o uso, é configurado como uma das faculdades do direito de propriedade, e assim sendo o que o legislador prevê é que o proprietário do imóvel lhe destine um uso seja ele qual for não importando valer-se da disposição de uso através do parcelamento ou da edificação. Portanto, o caput do art. 5º do Estatuto, ao prever a utilização compulsória possuiu o intuito de detalhar seu correspondente dispositivo constitucional. No entendimento da jurista Bueno, o Estatuto autorizou o Município a editar ato para compelir o proprietário a fazer uso adequado de sua propriedade urbana - seja parcelando, edificando, habitando ou vendendo (LEVIN, 2014).

Diante dessa discussão, percebe-se que a leitura conjunta dos dispositivos estudados até aqui, o art. 182, § 4º, inciso I da CFRB/88 e do art. 5º do Estatuto infere que o Poder Público deve ter de acordo com os parâmetros elencados pelo legislador, uma observação analítica sob a cidade e tomar as providências que lhe cabem para que os instrumentos de urbanificação sejam aplicados, compulsoriamente, mediante previa notificação.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o cumprimento às previsões do § 4º no artigo 182 é feito mediante lei municipal específica incluída no plano diretor que legisle a adequada utilização, ou seja, a função social a ser desempenhada pela propriedade urbana. Esta lei apontará as condições e prazos para concretização da obrigação de fazer do proprietário. Detectada o não atendimento a função social, o proprietário será notificado para que ele próprio parcele, edifique ou utilize o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Ou seja, em caso de descumprimento da obrigação, o proprietário está sujeito ao IPTU progressivo no tempo e, após, certo lapso de tempo, à desapropriação (BUENO, 2003).

Os dois últimos instrumentos configuram-se como as sanções sucessivas a serem impostas ao proprietário, cuja previsão está nos incisos II e III, do § 4º do art. 182 da Carta Magna e art. 7º e 8º da Lei 10.257/2001. Elas existem com o intuito de compelir o proprietário a cumprir a obrigação estabelecida, que sem sucesso, o Município poderá aplicar o IPTU progressivo, como afirmado acima. O artigo dispõe:

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. § 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. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

O Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, sendo calculado como uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. Ao longo dos anos, é permitido o aumento progressivo da alíquota deste imposto para aqueles imóveis cujos donos não obedecerem aos prazos e cumprirem com o

parcelamento, edificação a utilização compulsória. Diante do cenário de especulação imobiliária, esse tipo de punição é tomado como uma maneira de penalizar a retenção do imóvel, com o intuito de converter o benefício particular para a cidade, tornando dessa forma um processo inviável economicamente para os particulares. Assim, exigido mais com o caráter de sanção do que de arrecadação.

Posteriormente, versa o artigo 8º do Estatuto:

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. § 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.

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, como versa o caput do transcrito, sem êxito do proprietário no cumprimento de suas obrigações, o Município estará autorizado a procedera desapropriação do imóvel. O poder é conferido ao Estado pela CFRB/88 (art. 182, §4º, III) que possibilita a desapropriação em razão de utilidade e interesse público e que por sua vez, será mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Esse tipo de indenização difere da desapropriação para fins de reforma urbana, cujo pagamento é feito em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de dez anos. O valor da indenização, de acordo com § 2º corresponde ao valor de mercado, refletindo o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante decorrente de investimentos públicos na área do imóvel.

A aplicação de todas as sanções, sucessivamente pelo Município faz parte da política urbana que possui o intuito de intervir socialmente, por meio de instrumentos legais. Cabe ao Estatuto da Cidade apresentar diretrizes gerais, por meio de normas

de ordem pública e interesse social regulamentando a propriedade urbana em prol dos bens de interesse coletivo. No entanto, não existe correlação direta entre as mudanças urbanas necessárias e os instrumentos, pois cada:

Município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbana para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor (BARROS, 2010, p.93).

Destarte, o Plano Diretor do município de Campina Grande aponta diretrizes gerais para a gestão urbana, colocando em observância a ordenação e controle do uso e ocupação do solo, almejando o zelo por uma paisagem diversa espacial e culturalmente. Busca ainda o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a proibição ao parcelamento do solo que seja incompatível com o crescimento e planejamento da cidade (art. 11, IV, V). O plano visa “a implementação de instrumentos urbanísticos e tributários para fomentar o pleno desenvolvimento do Município e para que a cidade e a propriedade cumpram as suas funções sociais” (art. 11, XI).

A regulamentação da política urbana em estudo, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º ao 8º do Estatuto da Cidade encontra previsão legal na Lei Complementar nº 03 de 2006, nos artigos 55 ao 58, que pormenorizam em detalhes a conduta a instruir o poder público em sua gestão. Estes dispositivos abarcam os capítulos: I- do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II- do IPTU progressivo no tempo e III- da desapropriação com pagamentos em título.

#### 4.3 ANÁLISE DA NORMA INFRACONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 possui normas programáticas tomadas por sua vez como diretrizes gerais. Segundo Canotilho (2018), elas possuem o condão de vincular o legislador, impondo a obrigação de emanar leis fixadoras de prestações positivas. Além disso, as obrigações se estendem ao Poder Executivo que deve disponibilizar os serviços e atividades necessárias para que as normas constitucionais se concretizem. Assim se caracteriza o artigo 182 da Carta Magna. O

dispositivo em seu §4º determina que o Município apenas “mediante lei específica” poderá exigir do proprietário do solo urbano caracterizado como não edificado, subutilizado ou não utilizado o cumprimento da função social da propriedade, obrigando o por meio de sanções enunciadas no artigo.

Diante do referido mandamento constitucional tem se, portanto, a necessidade de disposição de lei específica que aborde a matéria determinada. Por lei específica, entende-se como sendo a norma jurídica que se assenta no princípio da especialidade. Trata-se de uma norma especial que se distingue da norma geral por possuir todos os elementos presentes nesta, acrescido dos elementos que abordam de maneira pormenorizada, detalhando a matéria em questão, de modo que possam ser aplicados, direta e imediatamente, aos casos práticos as quais foram destinadas em seus respectivos âmbitos políticos (CAPEZ, 2018). Em comparativo e consoante o princípio em estudo, a norma especial prevalece sobre a norma geral.

A ministra Cármen Lúcia, por sua vez, define a expressão “lei específica” como sendo uma lei monotemática, ou seja, uma norma que trata de um assunto determinado sem dispor de tema diverso (STF, 2012).

[...] O que for de lei específica seria uma lei que teria como objetivo uma matéria única, mas também, às vezes, como processo único. Mas, de toda sorte, aqui, como a Constituição diz “lei específica”, quer dizer, a lei monotemática, aquela que só pode cuidar desse assunto. [...] (STF. Plenário. ADI 4.029/AM. Rel.: Min. LUIZ FUX. Voto da Min. CARMEN LÚCIA. 8/3/2012. DJe 125, 27 jun. 2012).

Ademais, assim como a Constituição que lança os valores constitucionais, o Estatuto da Cidade (art. 5º ao 8º) prevê uma uniformidade da lei federal, em nível nacional e o Plano Direto, por sua vez, define o plano urbanístico em esfera local (art. 55º ao 58º). Todas essas normas configuram se como diretrizes, dispositivos norteadores de uma política de planejamento e gestão urbana. Portanto, em todas elas existe a prerrogativa da existência de lei específica para que o Poder Público possa efetivamente atuar.

No âmbito do município de Campina Grande, além das leis citadas acima, foram analisadas a Lei de Parcelamento do Solo (LC nº 003 de 2009), o Código de Obras e Edificação (Lei nº 5410/2013), o Código de Licenciamento e Fiscalização, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Postura Urbana do Município (Lei 4.129 de 2003), Código de Defesa do Meio Ambiente (LC nº 42 de 2009) e o Código

Tributário Municipal (Lei Complementar nº 116 de 2016). Foi possível constatar que apenas o Código Tributário possui previsões legais acerca da aplicação da sanção referente ao IPTU progressivo, em seus artigos 11 e 12 que versam:

Art. 11. Para os efeitos do IPTU, considera-se: I – edificado: o imóvel dotado de área construída destinada ao uso para fins de moradia ou para instalação de qualquer atividade; II – não edificado: o imóvel não dotado de área construída ou cuja construção não se preste aos fins previstos no inciso I, ou se encontre em andamento, paralisada, condenada, em ruínas, ou em demolição, ou esteja irregular perante o órgão municipal competente.

Art. 12. Para os imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, nos termos definidos no Plano Diretor, será aplicado do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo acrescido 1% (um por cento) por ano até o limite de 7% (sete por cento). Parágrafo único: A Lei específica poderá estabelecer incentivos fiscais com redução do IPTU para os imóveis edificados que apresentarem e implementarem projetos de arborização, uso controlado ou reuso de água, utilização de energia limpa e outras medidas ambientalmente sustentáveis.

Os dispositivos, tratam de lei específica do Município de Campina Grande e abordam o IPTU progressivo, que como visto anteriormente é o segundo instituto jurídico da previsão constitucional do art. 182. O artigo 11 fundamenta as características as quais o imóvel urbano deve ser analisado e uma vez enquadrado ser submetido a sanção. Já o artigo 12 detalha a aplicação do imposto, mediante percentuais e o intervalo de tempo que este deve ser aplicado ao proprietário de acordo com o seu lote.

A CFBR/88, no §4º do artigo 182 é explícito em seu enunciado quando preleciona que o proprietário do solo urbano enquadrado como não edificado, subutilizado ou não utilizado estará sujeito as sanções coercitivas submetidas a ele sucessivamente. Ou seja, inicialmente o proprietário deverá ser notificado para cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, sujeitando se em caso de contínuo descumprimento a função social, ao IPTU progressivo e por fim, sendo submetido ao processo de desapropriação. A ordem das sanções de acordo com a Constituição não pode ser alterada.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, no caput do art. 5º legisla que deve haver Lei Municipal específica para área incluída no plano diretor, determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Em outras palavras, para que o Município atue e aplique o primeiro instituto jurídico (inciso I, §4º do artigo 182) é necessária que o legislador redija lei específica regulamento o mesmo. Uma vez diante da ausência

dessa lei municipal observa se o impedimento do cumprimento dos demais institutos, uma vez que a ordem de aplicação destes não pode ser alterada.

Isto posto, como é possível perceber, consta-se a existência de normas programáticas da Constituição, cuja quais são de cunho geral possuindo alta carga de abstração. Fica demonstrado que atualmente, no Município de Campina Grande, existe uma lacuna no campo infraconstitucional das normas urbanísticas. O artigo 182, §4º da CF preconiza imposições ao legislador que não são cumpridas. O preceito constitucional assim sendo, não é efetivado em âmbito concreto por ausência de normas infraconstitucionais que lhe deem o suporte necessário, sendo o legislador omissivo na prestação de seus deveres.

#### 4.4 A REALIDADE URBANA EM UM BAIRRO DE CAMPINA GRANDE-PB

A preexistência de dispositivos e sanções se contrapõe socialmente a realidade urbana, uma vez que se constata a ocorrência massiva de lotes urbanos ociosos pulverizados ao longo da cidade de Campina Grande mediante um processo concomitante de expansão e crescimento urbano em suas periferias, como é o caso da construção do complexo do Aluízio Campos.

Através do mapeamento de um recorte urbano da cidade de Campina Grande, é possível demonstrar a realidade da presença recorrente de vazios urbanos na paisagem citadina (APENDICE A). O cenário analisado, configura um estudo feito ao longo do Riacho das Piabas, no bairro do Catolé, em que especificamente neste setor, por questões históricas é conhecido como Canal do Prado. Na área em estudo, foram identificados uma sequência de lotes que partilham de características semelhantes, margeiam o córrego, estão dispostos linearmente e possuem significativas dimensões, além de estarem ociosos, favorecendo o processo de especulação imobiliária do setor.

A sequência linear de vazios urbanas é uma expressão do domínio privado, terrenos estes que a cada ano, torna-se cada vez mais valorizado ao receber investimentos variados em seu entorno. Neste sentido, o plano diretor de Campina Grande torna-se ineficaz na aplicação das normas dispostas pelo Município uma vez que, não confere aos vazios urbanos o potencial de transformação e uso que eles possuem.

Assim sendo, uma vez revelado o interesse social nos terrenos urbanos ociosos, o Poder Público deve aplicar os instrumentos legais, em prol de garantir o desempenho da função social das propriedades. Através dos dispositivos legais, do uso adequado de cada espaço o interesse coletivo ficará protegido. A terra urbana cumprirá por fim, a melhor função em benefício da sociedade.

Os lotes ociosos urbanos pulverizados ao longo da paisagem urbana revelam na localidade um grande interesse social na implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas (Código Florestal, art.3º, IX). Dessa forma, esta realidade, associa-se a existência desses vazios urbanos ao uso social citado no artigo supramencionado e promove-se através de um projeto adequado ao fim, um espaço de áreas verdes com intuito social e ambiental, promovendo assim a reestruturação dos espaços ociosos e a revitalização da paisagem.

No exemplo apresentado acima, a comunidade circunvizinha apresenta anseios de um espaço coletivo para desenvolver atividades esportivas, recreativas, ambientais e culturais. Com este intuito um projeto arquitetônico paisagístico foi desenvolvido com a proposta de uma praça urbana em um específico lote privado, visado pelas necessidades sociais e ambientais que, no entanto, em fatos reais, corrobora para a especulação imobiliária da área (APENDICE B).

O estudo traz à baila, a presença de lotes urbanos ociosos que caracterizam a paisagem urbana em contraponto a expansão da cidade nos setores da periferia, enquanto os centros e suas áreas do entorno tornam se áreas cobiçadas, de boa localização, servidas de infraestrutura.

Ademais, a política de desenvolvimento urbano, prevista no art. 182 da Constituição Federal, não cumpre o seu objetivo uma vez comprovada como visto acima, a lacuna no âmbito infraconstitucional. Dessa forma, não é possível exigir coercitivamente aos proprietários dos lotes ociosos o desenvolvimento da sua função social, permitindo por omissão do legislador a inércia da transformação dos solos caracterizados como não edificadas ou não utilizados e até mesmo os subutilizados. Com a evolução do direito urbanístico, os cidadãos devem com seu potencial de coletividade, promover mudanças na aplicação e meio de efetivação das normas, para os anseios sociais sejam atendidos e o bem-estar social, promovido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma adequada com a qual se constrói a cidade é de suma importância, posto que, a ação humana que ocorre de modo rápido e intenso proporciona ao ambiente urbano uma maior rapidez aos processos de transformação, construção e conseqüentemente impactos, proporcionados por suas ações. O uso do espaço urbano possui influência direta da disposição de infraestrutura pública, da indústria imobiliária e do campo normativo.

Nesse âmbito, o planejamento urbano surge como uma política de gestão com o intuito de ordenar o crescimento e a ocupação da cidade buscando um convívio adequado entre espaço físico e os cidadãos. Busca-se o cumprimento da função social da propriedade que por sua vez, delinea a relação entre os interesses públicos e privados.

Diante do cenário urbanístico, este trabalho analisou o disciplinamento normativo que rege os lotes ociosos no município de Campina Grande. Perquiriu se a efetividade das normas que disciplinam estes espaços urbanos, uma vez que é possível identificar na paisagem uma série de imóveis privados que contribuem para a especulação imobiliária, de modo que não cumprem a função social da propriedade, almejada constitucionalmente.

A Constituição Federal possui dispositivos norteadores que instituem diretrizes para o desenvolvimento urbano, responsabilizando os entes federados na promoção do ordenamento territorial adequado, mediante planejamento e controle do uso do solo urbano. A sustentabilidade urbana apresenta-se vinculada a essa abordagem, no campo social, em que o ambiente mantido ecologicamente equilibrado depende da capacidade da geração atual satisfazer suas necessidades sem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras. Trata-se de um modelo ideal a ser atingido pelas cidades que sendo caracterizadas como sustentáveis, selam a garantia do bem estar social dos seus habitantes.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor fundamentam e ratificam os preceitos constitucionais da promoção do bem-estar da sociedade com o pleno desenvolvimento social da cidade. Estas leis apresentam dispositivos específicos, como foi visto, que definem as sanções aplicadas aos proprietários de lotes caracterizados como não utilizados, subutilizados e não edificados. Uma vez atestada a existência desses espaços foram previstos institutos jurídicos para que o

Município, através do seu poder de polícia aplicasse. Eles são: parcelamento ou edificação compulsória; IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos.

A presença de lotes urbanos ociosos ficou enfatizada e comprovada por meio de um exemplo prático, a partir do qual foi possível perceber como a especulação imobiliária vai de encontro ao interesse social latente e como as normas podem auxiliar na prevalência do interesse coletivo.

Ficou validada a existência de normas programáticas, presentes na Constituição, Estatuto da Cidade e Plano Diretor que apresentam balizadores gerais acerca do cumprimento da função social adequada da propriedade. No entanto, atesta-se a omissão do legislador na elaboração de lei específica que garanta a efetividade do preceito constitucional. Mediante este trabalho, identifica-se a existência de lacuna no campo infraconstitucional no âmbito do direito urbanístico, comprometendo assim a atuação do próprio poder público frente a defesa do interesse social e do desempenho da gestão de planejamento urbano.

Não havendo suporte legal específico, não existe efetividade do disciplinamento normativo perante a realidade de lotes ociosos urbanos em Campina Grande. Constata-se que uma vez ausente a norma específica e inércia do Município, o poder de polícia administrativa não pode atuar em combate a especulação imobiliária. Enquanto isso, o poder privado se sobressai frente ao interesse e necessidades da sociedade.

No entanto, deve-se exaltar um avanço mínimo na norma municipal, quanto a existência de lei específica, ao menos de uma das sanções constitucionais, o IPTU progressivo, que como visto está disposto no Código Tributário de Campina Grande. O IPTU progressivo, por ser o segundo instrumento jurídico não pode ser aplicado enquanto não existir norma específica que autorize a parcelamento ou edificação compulsória. Até a existência dessa, as sanções não podem ser aplicadas.

O binômio da existência de legislações protetoras específicas e gestão urbana efetiva permitirá o êxito de almejar a sustentabilidade urbana com o desenvolvimento de um espaço que promova o bem-estar da sociedade campinense.

## OMISSION OF THE LEGISLATOR AND THE LEASED BUILDINGS IN THE MUNICIPALITY OF CAMPINA GRANDE

### **ABSTRACT**

Brazilian cities have, in their majority, urban growth devoid of planning and irregular. The limits of the physical space, delineated by the use of the urban lots are marked by the strong influence of the availability of public infrastructure, by the real estate industry and by the right of ownership of the real estate owners. The public power through normative devices seeks to ensure the function of social use of property, in order to ensure the development of a sustainable city and the well-being of citizens. The general objective of this study is to analyze the normative discipline of the idle lots in the municipality of campina grande. For this, the effectiveness of the rules that govern the use of space in idle lots in campina grande was investigated. In order to do so, it starts from the hypothesis of an urban reality with the presence of many urban voids, which in turn are idle, also contributing to real estate speculation, damaging the social function tied to urban property. The present research is classified as hypothetical-deductive, descriptive, bibliographical, documentary and indirect. The existence of programmatic norms, present in the constitution, the city statute and the master plan, have been proven, which present general guidelines on the fulfillment of the proper social function of the property. A gap was identified in the infraconstitutional field, in relation to the existence of a specific law, which removes the effectiveness of public power in the performance of urban planning management.

**KEYWORDS:** Lot idle. Urban voids. Social function of property. Urban planning. Municipal legislation. Effectiveness.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado: Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Brasil: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. Decreto-Lei 3365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da República da União**, de 21 de junho de 1941. Disponível em: // [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. Decreto-Lei 4132, de 10 de setembro de 1941. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da República da União**, de 10 de setembro de 1941. Disponível em: // [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4132.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. Decreto-Lei 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da República da União**, de 10 de julho de 2006. Disponível em: // [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. Decreto-Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República da União**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11901.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. Decreto-Lei 6.766, de 19 de setembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da República da União**, de 19 de setembro de 1979. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6766.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 9.605, 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da República da União**, 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF.. **Diário Oficial da República da União**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 25 set. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Código Florestal Brasileiro de 2012**. Brasília: Senado Federal, 2018.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal.(Plenário). ADI 4.029. Requerente: Associação Nacional Dos Servidores do Ibama(Asibama Nacionalrel).: Ministro Luiz Fux. Voto: Min. Cármen Lúcia. **Lex**: jurisprudência do STF e Tribunais Regionais Federais. Brasília, Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=393813&tipo=TP&descricao=ADI%2F4029>. Acesso em: 15 de mai. de 2018.

BARATTO, Romullo. **10 razões pelas quais uma cidade precisa de planejamento urbano**. 2014. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/01-174761/10-razoes-pelas-quais-uma-cidade-precisa-de-planejamento-urbano>>. Acesso em: 20 mai. de 2018.

BUENO, Vera Scarpinella. “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana”, in: Adilson Abreu Dallari e Sergio Ferraz (Coords.), **Estatuto da Cidade, Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAMPINA GRANDE (Município). **Lei n.º 5.410, de 23 de dezembro de 2013.Código de Obras** – Dispõe sobre o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional do município de Campina Grande, alterando a Lei nº 4.130/03, e dá outras providências. Campina Grande, PB.

CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

DEMANTOVA, Graziella; RUTKOWSKI, Emília Wanda. **A sustentabilidade urbana: simbiose necessária entre a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade social.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/210>>. Acesso em: 04 maio 2017.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico.** Barueri: Manole, 2004.

DOBBERT, Léa Yamaguchi; VIANA, Sabrina Mieko. Análise da cobertura arbórea, fragmentos e conexões no distrito de São Domingos (São Paulo, Brasil). **Revista Labverde**, São Paulo, v. 1, n. 4, p.11-29, jun, 2012.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso.** São Paulo: EDUNICAMP, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade.** São Paulo: NDJ, 2002.

GORSKI, Maria Cecília Barbieri **Rios e cidades: ruptura e reconciliação.** São Paulo: Senac., 2010.

FARAH, Ivete; SCHLEE, Mônica Bahia; TARDIN, Raquel. **Arquitetura paisagística contemporânea no Brasil.** São Paulo: Senac, 2010.

LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística.** São Paulo: EDPUCSP, 2014.

MACEDO, Silvio Soares. **Paisagismo brasileiro na virada do século 1990-2010.** São Paulo: EDUSP, 2012.

MONTE-MOR, Roberto Luis. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: MONTE-MOR, Roberto Luis .**Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

ONU, Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992 (ECO-92 Brasil)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf). Acesso em: 15 de jun. 2017.

PINTO, Victor Carvalho. Da desapropriação com pagamento em títulos. In: PINTO, Victor Carvalho. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte, Mandamentos, 2002.

ROCHA, Mariane De Souza Benjamin. **Nuances do consultório na rua**. Goiânia: EDUFG, 2016.

RODRIGUES, Arlete Móises. O meio ambiente urbano: algumas proposições metodológicas sobre a problemática ambiental. In SILVA, José. Borzacchiello. et all. (Org.). **A cidade e o urbano: temas para debates**. Fortaleza: EDUFC, 1997.

ROGERS, Richard; GUMUCHDJIAN, Philip. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

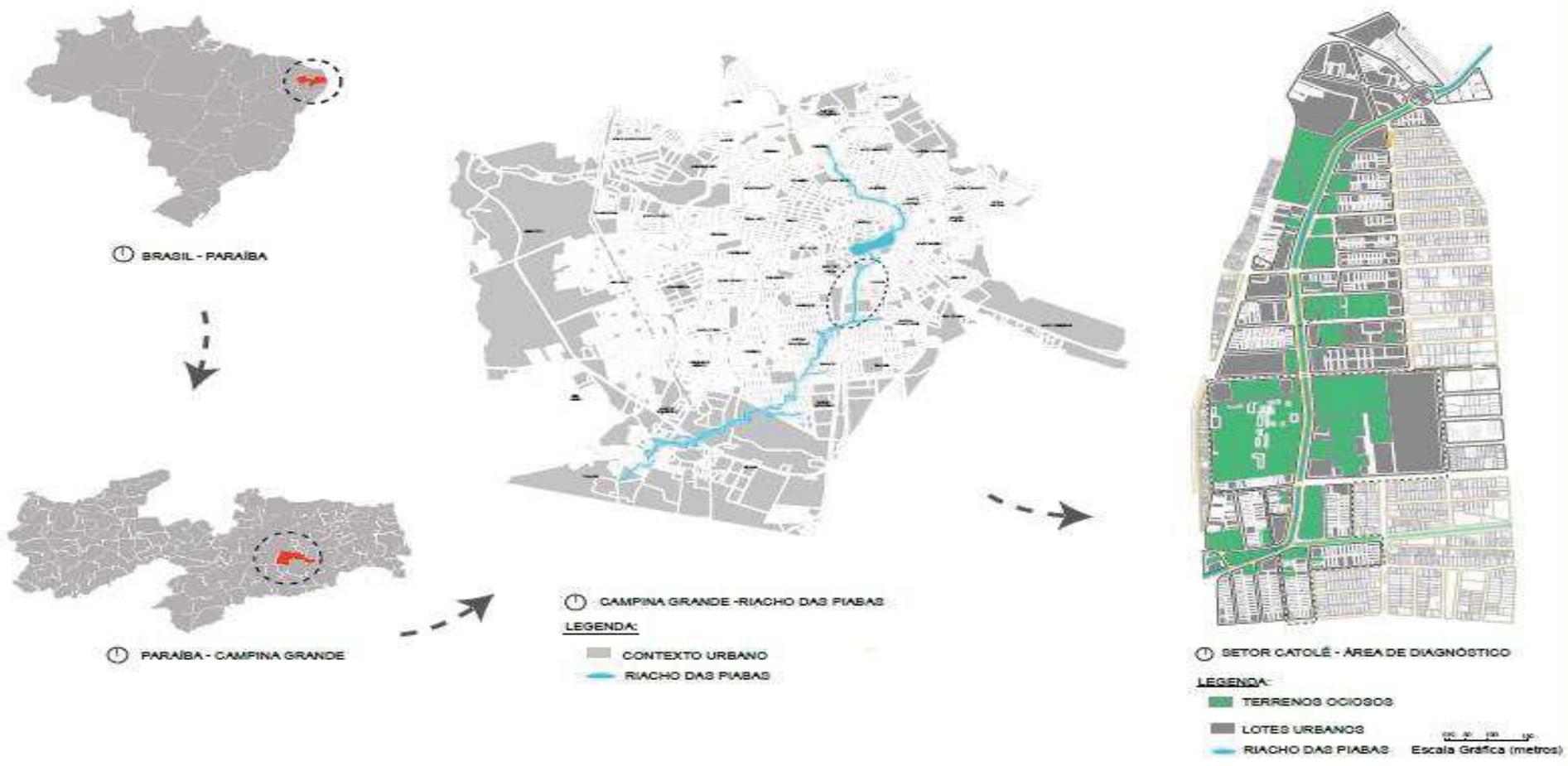
SILVERIO, Marcos. Projeto de infraestrutura verde na bacia hidrográfica do córrego Judas, São Paulo,SP. **Revista Labverde**, São Paulo, v. 1, n. 4, p.174-205, jun, 2012.

SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE RIBEIRÃO PRETO, GUATAPARÁ E PRADÓPOLIS. Parecer **Técnico-Jurídico sobre os Principais Pontos do Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Poder Executivo que altera a tabela de cargos, carreiras, níveis e vencimentos e dá Outras Providências**. Disponível em: [http://municipais.org.br/images/uploads/Leia%20o%20documento%20na%20%C3%ADntegra%20\(cliue%20aqui\)..pdf](http://municipais.org.br/images/uploads/Leia%20o%20documento%20na%20%C3%ADntegra%20(cliue%20aqui)..pdf) . Acesso em: 07 de jun. 2018.

XIMENES, Deize Sbarai Sanches. A evolução da sustentabilidade ambiental urbana e as interferências da ética. **Revista Labverde**, São Paulo, v. 2, n. 2, p.1-19, jun, 2011.

## APÊNDICES

APENDICE A - MAPA DE VAZIOS URBANOS NO SETOR DO CATOLÉ - CAMPINA GRANDE

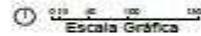


APENDICE B - PROJETO PAISAGISTICO EM LOTE PRIVADO OCIOSO



1. LOTE PRIVADO OCIOSO - SETOR DO BAIRRO DO CATOLÉ - CAMPINA GRANDE

FONTE: ARQUIVO PESSOAL



2. IMAGEM: LOTE PRIVADO OCIOSO

FONTE: ARQUIVO PESSOAL



3. IMAGEM: O LOTE E A CIDADE

FONTE: ARQUIVO PESSOAL



4. PROPOSTA DE PROJETO PAISAGISTICO EM LOTE OCIOSO - PRAÇA RIACHO DAS PIABAS

FONTE: ARQUIVO PESSOAL



5. IMAGENS ILUSTRATIVAS DA PROPOSTA PROJETUAL DA PRAÇA RIACHO DAS PIABAS

FONTE: ARQUIVO PESSOAL