

Instrumentos urbanísticos PEUC e IPTU progressivo no tempo para o município de Santa Maria/RS

Urban planning instruments PEUC and Progressive IPTU over time in the city of Santa Maria/RS

Gabriela Mozzaquattro Fernandes, Especialista

gabrielamozzaquattro@gmail.com

Izabele Colusso, Doutora, UNISINOS

izabele.colusso@gmail.com

Resumo

Esta pesquisa busca contribuir nas discussões referentes à aplicação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo, instrumentos de política regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, assim como discutir a aplicação desses instrumentos na cidade de Santa Maria/RS, em especial referente a edificações subocupadas ou desocupadas situadas em área central. A pesquisa foi realizada por meio da elaboração de um mapa de vazios urbanos, e de uma tabela do número de domicílios e de pessoas que determinadas categorias de vazios poderiam abrigar. Discute-se a aplicação dos instrumentos na cidade de Santa Maria, em especial, referente a edificações subocupadas ou desocupadas situadas na área central. Os resultados obtidos indicam que Santa Maria tem potencial para aplicar os instrumentos, sendo que o Plano Diretor do município fomenta a função social da propriedade urbana, uma vez que tem como um de seus objetivos adensar as áreas com infraestrutura da cidade. Foi possível traçar uma linha do tempo sobre o desenvolvimento urbano brasileiro e do município de Santa Maria; elucidar os instrumentos propostos, e discutir a aplicação desses na cidade.

Palavras-chave: PEUC; IPTU; Política Urbana; Habitação.

Abstract

This research aims to contribute to the discussions regarding the application of the Urban Land and Buildings Tax (PEUC) and the Progressive Property Tax Over Time (IPTU Progressivo no Tempo), policy instruments regulated by the City Statute in 2001, as well as to discuss the application of these instruments in the city of Santa Maria/RS, particularly concerning underutilized or vacant buildings located in the central area. The study was conducted through the development of an urban voids map and a table indicating the number of households and people that certain categories of voids could accommodate. The application of the instruments in Santa Maria, specifically concerning underutilized or vacant buildings in the central area, is discussed. The results indicate that Santa Maria has the potential to apply the instruments, given that the municipality's Master Plan promotes the social function of urban property, aiming to densify areas with city infrastructure. A timeline of Brazilian urban development and the municipality of Santa Maria was constructed; the proposed instruments were elucidated, and their application in the city was discussed.

Keywords: PEUC; IPTU; Urban Policy; Housing.

1. Introdução

O controle do processo de expansão e de desenvolvimento urbano é um dos principais desafios que as cidades brasileiras vêm enfrentando, principalmente as que tiveram um rápido crescimento econômico em um curto período. Esse processo tem provocado grandes interferências nas cidades brasileiras. As áreas centrais com inúmeros terrenos vazios e imóveis subutilizados ou desocupados fazem com que a cidade se expanda para as periferias, que são superadensadas e precárias em infraestrutura. A expulsão dos mais pobres do centro gera a constante necessidade de ampliação da infraestrutura viária e de transportes. Torna-se evidente, então, a injusta distribuição dos recursos territoriais e investimentos públicos (Instituto Pólis, 2020) [1].

Nas décadas finais do século XIX o Brasil começou a avançar em direção à legislação urbanística, entretanto, por um longo período, o campo de atuação do planejamento urbano foi ideológico, uma vez que a maior parte dos planos não saiu do papel, e que o objetivo do Estado, na maior parte de suas intervenções, era agradar a classe dominante, e não à organização do espaço urbano (Villaça, 1999) [2].

Foi então que, em 2001, com a implementação do Estatuto da Cidade (EC) – e de seus instrumentos, que o Brasil ganhou bases para induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana e democratizar a gestão urbana [3]. Esses instrumentos visam frear o processo de especulação imobiliária, regular o preço da terra e permitir um maior controle do estado sobre os usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandam uma maior democratização (Plano Diretor Participativo, 2005) [4].

Na cidade de Santa Maria/RS não foi diferente. Segundo Beber (1998) a chegada da ferrovia, no ano de 1885, que uniu a cidade à capital Porto Alegre, trouxe desenvolvimento para a área central. No entorno da estação gerou-se diversidade de serviços, comércios e hotéis. Além de aglomerados populacionais de origem proletária [5].

Entretanto, devido ao terreno fortemente acidentado, a cidade se expandiu territorialmente por uma área considerável relativamente à sua população. Foi aplicado um traçado reticular, sem diagonais que facilitassem a distribuição do trânsito. Em muitas ruas as declividades eram fortíssimas e desfavoráveis. (Marchiori & Noal Filho, 1997) [6].

Esta pesquisa intenciona demonstrar a importância dos instrumentos de política urbana para a reorganização do uso do solo e reocupação de espaços das cidades brasileiras, bem como, discutir a aplicação destes na cidade de Santa Maria, RS, em especial referente a edificações subocupadas ou desocupadas situadas em área central. O tema se faz relevante no meio acadêmico como contribuição as pesquisas sobre o tema, e no âmbito do planejamento urbano quando se salienta a importância de se fazer cumprir a função social da propriedade urbana.

2. Procedimentos Metodológicos

Com base em seus objetivos, a pesquisa se classifica como exploratória, proporcionando maior familiaridade com o problema e auxiliando a construir suas hipóteses. No que se refere ao delineamento, o método utilizado para discutir a aplicação dos instrumentos PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) e IPTU (Imposto predial e territorial

urbano) progressivo no tempo na cidade de Santa Maria/RS, em especial referente a edificações subocupadas ou desocupadas situadas em área central, foi o de estudo de caso aplicado. Para Yin (2015) os estudos de caso são interessantes quando são levantadas questões do tipo “como” e “por que”, quando se tem pouco controle sobre os eventos e o foco está em fenômenos contemporâneos inseridos em contextos da vida real [7].

Para delimitar a área de estudo, foi utilizado o mapa de macrozonas disponibilizado no Anexo E do Plano Diretor (PD) de Santa Maria (Figura 1) [8]. Foi selecionada a macrozona centro (representada pela cor rosa escuro na Figura 1) pois é uma zona dotada de infraestrutura, serviços e equipamentos, em quase toda a sua totalidade. Considerou-se também, parte da macrozona corredor da urbanidade (representado pela cor roxo na Figura 1), e parte das áreas especiais naturais (representada pela cor verde escuro na Figura 1), pois estão sobrepostas à macrozona centro.

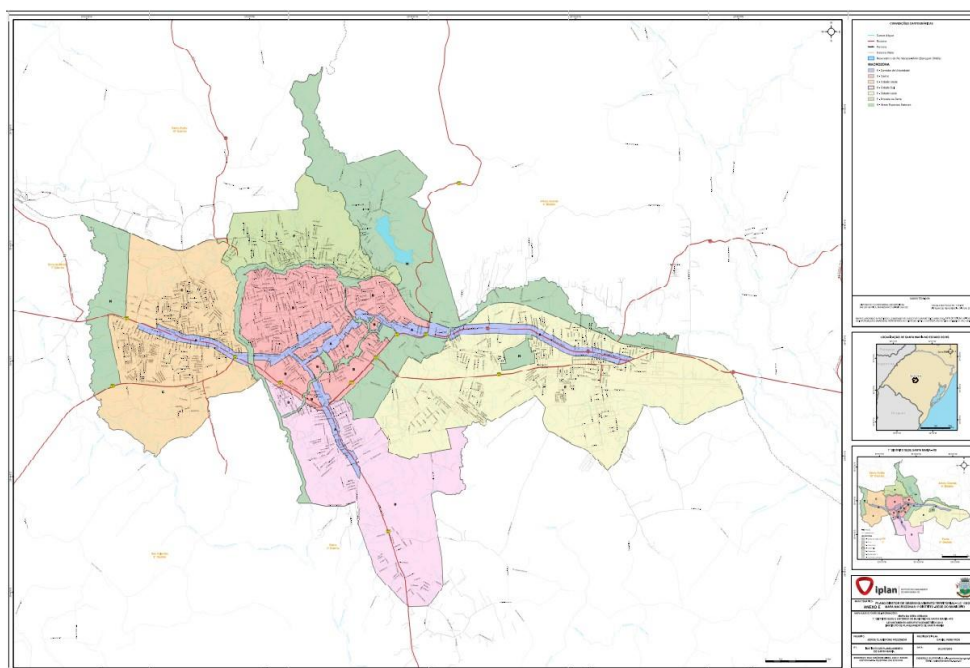


Figura 1: Mapa de Macrozonas 1º Distrito Sede do Município. Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial – Anexo E.

Após a delimitação da área de estudo, foi gerada uma nova imagem (Figura 2) para facilitar o desenho no programa Autocad. Essa imagem foi utilizada para delimitar a borda do mapa no programa, onde foram inseridas as informações (bairros, ruas, lotes e edificações) obtidas no site Geo Santa Maria [9].

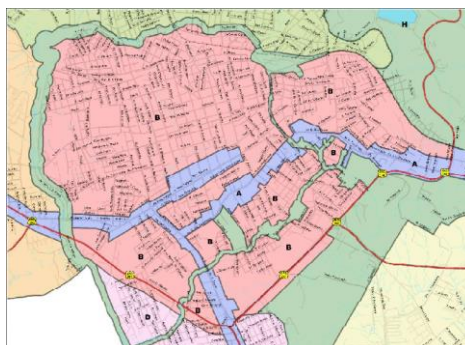


Figura 2: Delimitação da área de estudo. Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial – Anexo E.

Os vazios urbanos mapeados na área de estudo, por meio do site Geo Santa Maria, foram separados em três grupos. O primeiro grupo foram os lotes sem nenhum tipo de construção, com coeficiente de aproveitamento (CA) igual a zero; o segundo grupo foram os lotes com edificações abandonadas; e o terceiro grupo, os lotes com obras inacabadas.

A base do mapa foi produzida no layer de cor cinza, os lotes edificadas, que não são considerados vazios urbanos, foram hachurados em cinza também. Os lotes que configuravam vazios urbanos não edificadas, foram hachurados na cor amarela. Os lotes com vazios urbanos que possuem edificações (prontas) abandonadas foram hachurados na cor rosa. Os lotes que possuem obras inacabadas foram hachurados na cor azul escuro. E aqueles com áreas verdes, como praças e parques, foram hachurados na cor verde (Figura 3).

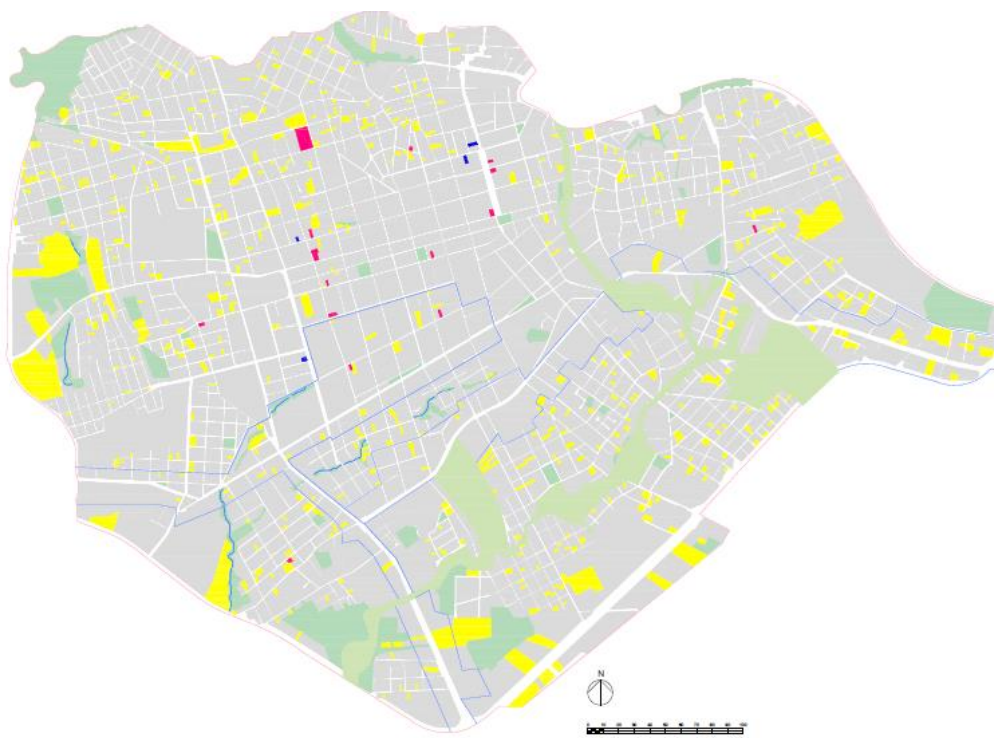


Figura 3: Mapa de vazios urbanos na macrozona centro. Fonte: elaborado pelas autoras.

Após a elaboração do mapa, foram coletadas informações sobre cada um dos lotes com edificações abandonadas e sobre os lotes com obras inacabadas. O nome das edificações foi coletado por meio de imagens do Google Maps [10]. O endereço, área total, área construída, situação e dados sobre o IPTU do lote foram obtidos no site Geo Santa Maria, quando disponíveis. Para os lotes com obras inacabadas/abandonadas, que foram considerados “em construção” ou “baldios” pelo site Geo Santa Maria, e não possuíam a metragem quadrada disponível, a metragem foi calculada de acordo com a equação do coeficiente de aproveitamento (CA). Para isso, foi utilizado o índice de aproveitamento (IA) da zona em que o lote se encontra, multiplicado pelo valor da área total do lote, para obter o valor da possível área construída (Equação 1).

$$A. \text{ Construída} = \text{Índice Aproveitamento} \times A. \text{ total do terreno} \quad (1)$$

Para estimar o número de domicílios, realizou-se o cálculo do valor da área total construída dividido pelo m² médio dos apartamentos de dois dormitórios construídos na cidade. O mesmo cálculo foi realizado para aqueles lotes em que a área total construída foi estipulada através do IA (Equação 2).

$$N^{\circ} \text{ Domicílios} = \frac{A. \text{ total construída}}{m^2 \text{ médio}} \quad (2)$$

O número provável de pessoas foi estimado por meio da multiplicação do número de domicílios (2 quartos), por um valor médio de 4 habitantes (um casal com 2 filhos) (Equação 3).

$$N^{\circ} \text{ Pessoas} = N^{\circ} \text{ domicílios} \times 4 \quad (3)$$

3. Aplicações e/ou Resultados

De acordo com o mapa elaborado, foram encontrados 554 vazios urbanos dentro da macrozona centro da cidade de Santa Maria. Desses vazios, 15 foram identificados como edificações (prontas) abandonadas (hachurados em rosa) e 4 como obras inacabadas (hachurados em azul escuro).

A partir desses 19 vazios urbanos, identificados por possuírem edificações (prontas) abandonadas ou obras inacabadas/abandonadas, foi desenvolvida uma tabela de previsão de domicílios que poderiam ser criados na cidade, e pessoas que poderiam ser atendidas por estes, a fim de demonstrar em quais lotes seria fundamental a aplicação do PEUC (tabela 1).

A tabela 1 apresenta os imóveis (nome da edificação ou uma breve descrição, caso não possua nome formal), os endereços, as áreas dos lotes (metragem quadrada total do terreno), as áreas construídas, a situação do lote, as informações sobre o IPTU (imóvel imune, isento ou não isento), o número de domicílios e o número provável de pessoas.

Tabela 1: Previsão de domicílios e pessoas.

<i>Imóvel</i>	<i>Endereço</i>	<i>Área Terreno</i>	<i>Área Construída</i>	<i>Situação</i>	<i>IPTU</i>	<i>Nº Domicílios</i>	<i>Nº Pessoas</i>
Ed. Galeria	Av. Rio Branco, Centro	839,52m ²	4.197,60m ²	Em Construção	Isento	69,96	279

Ed. Cauduro	Av. Rio Branco, N° 930, Centro	931,07m ²	3.215,79m ²	Edificado	Não Isento	53,59	214
Casa Branca Esquina	Av. Rio Branco N° 660, Centro	545.28m ²	479.32m ²	Edificado	Não Isento	7,98	31
Casa abandonada	R. Conde de Irajá N° 207, N. Sra. do Rosário	317.25m ²	91.77m ²	Edificado	Não Isento	1,52	6
Ampliação do Legislativo	R. Vale Machado N° 1387, Centro	840m ²	3.360m ²	Em Construção	Imune	56	224
Casa abandonada	R. Coronel Niederauer N°1434, Centro	507,54m ²	586,57m ²	Edificado	Não Isento	9,77	39
Casa abandonada	R. Tuiuti N°1330, Centro	504,70m ²	246,90m ²	Edificado	Não Isento	4,11	16
Casa abandonada	R. Tuiuti N°667, N. Sra. de Fátima	354,96m ²	120,32m ²	Edificado	Não Isento	2	8
Edifício não finalizada	Av. Borges de Medeiros N° 2015, Noal	662.08m ²	2.648,32m ²	Em Construção	Não Isento	44,13	176
Casa abandonada	R. Appel N°340, Bonfim	918,31m ²	204,21m ²	Edificado	Não Isento	3,40	13
Casa abandonada	R. Coronel Niederauer N°720, Bonfim	253,05m ²	83,42m ²	Edificado	Não Isento	1,39	5
Prédio e Garagens	R. Venâncio Aires, N° 706, Bonfim	1.173m ²	253.65m ²	Edificado	Não Isento	4,22	16
Casa não finalizada	R. Dos Andradas, Bonfim	300m ²	1.200m ²	Em Construção	Não Isento	20	80
Casa abandonada	R. Dos Andradas N° 740, Bonfim	591.1m ²	198.82m ²	Edificado	Não Isento	3,31	13
Antiga garagem Correios	R. Visconde de Pelotas, N. Sra. do Rosário	10.776m ²	1.904,35m ²	Edificado	Não Isento	31,73	126
Casa abandonada	R. Samuel Kruchin N°107, Noal	542,78m ²	200,82m ²	Edificado	Não Isento	3,34	13
Casa	R. Dom Pedro I						

em ruínas	Nº385, Duque de Caxias	794,94m ²	356,24m ²	Edificado	Não Isento	5,93	23
Casa abandonada	R. Luiz Tombesi, Nº 176, N. Sra. das Dores	581,59m ²	1.163,18	Baldio	Não Isento	19,38	77
Casa abandonada com tombamento provisório	Av. Rio Branco Nº600, Centro	279,18	318,62	Edificado	Não Isento	5,31	21

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Analisando os dados obtidos através da pesquisa, foram encontrados 19 vazios urbanos totalizando o montante de 20.829,85m² de área construída sem utilização na zona central da cidade. Essa área construída sem utilização poderia contemplar 347 domicílios e abrigar em torno de 1.380 pessoas.

4. Análises dos Resultados

As últimas informações sobre o déficit habitacional da cidade foram divulgadas no ano de 2011 pela Prefeitura Municipal de Santa Maria, e de acordo com o diagnóstico obtido, a cidade possuía um déficit habitacional de 4.805 famílias. Destas, 4.438 estavam em situação de coabitação; 155 em domicílios improvisados, e 212 em habitações rústicas. Além disso, a inadequação habitacional tinha o índice de 27.563 domicílios, sendo que 2.586 possuíam excesso de moradores; 6.458 estavam em situação de inadequação fundiária; 14.506 com carência de infraestrutura, e 3.923 não possuíam unidade sanitária [11].

Levando em consideração os dados divulgados em 2011, e considerando uma média de 4 pessoas por família, obtém-se, aproximadamente, 19.220 pessoas em situação de déficit habitacional. Cruzando esse dado com os levantados no presente estudo, podemos concluir que os 19 lotes analisados resolveriam o problema de 7,18% das pessoas em situação de déficit habitacional do município de Santa Maria, RS.

A porcentagem obtida, em um primeiro momento, parece baixa frente ao elevado montante de indivíduos sem condições dignas de moradia. Entretanto, ainda restam 525 vazios urbanos levantados, na zona central da cidade, que não cumprem com a sua função social. Efetuando um cálculo de média simples, se 19 lotes poderiam abrigar 1.330 pessoas, os outros 525 restantes poderiam abrigar quase 36.750 pessoas. Valor que ultrapassa o dobro do necessário para suprir o déficit habitacional do município.

Somado a isso, os dados do Censo do IBGE de 2022 que foram liberados em fevereiro de 2024, informam que Santa Maria/RS possui 132.595 domicílios. Desses, 38 são particulares improvisados (localizado em uma edificação que não destinada exclusivamente à moradia e locais inadequados para habitação) e 683 são coletivos (hotéis, presídios, abrigos etc.). Dos, 131.874 domicílios particulares permanentes (construído a fim de servir exclusivamente para habitação), 17.572 (13,32%) estão desocupados [12].

Ou seja, o índice de vazios é muito mais expressivo do que o que foi levantado na pesquisa. Mesmo que a pesquisa não tenha levado em consideração todas as zonas da cidade, como faz o IBGE, a discrepância de resultados deixa em evidência a necessidade de o poder público municipal mapear essas informações e começar um trabalho para reverter essa situação.

5. Considerações Finais

A pesquisa demonstra que os problemas que enfrentamos no Brasil são resultado de um desenvolvimento carente de medidas para enfrentar os problemas que crescem junto com as cidades. É evidente a falta de entendimento sobre os instrumentos, PEUC e IPTU progressivo no tempo. Além de serem pouco regulamentados, os instrumentos são pouco aplicados, o que gerou o primeiro obstáculo da pesquisa devido à falta de material de estudo sobre o assunto.

Em estudo realizado pelo projeto Pensando o Direito Vol. 56, dentre os 5.565 (100%) municípios do país, 2.658 (48%) apresentam PD e apenas 521 (20%) apresentam lei específica do PEUC. E apenas 25 (23%), dos 110 municípios brasileiros com população acima de 100.000 habitantes, possuem legislação específica de PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo, e apenas 8 (31%), dos que apresentam a legislação, de fato aplicaram os instrumentos [13].

Outro obstáculo encontrado foi a falta de um mapa de vazios urbanos atualizado, disponibilizado pelo Instituto de Planejamento (IPLAN) de Santa Maria. Para que o estudo fosse viabilizado, o mapa foi confeccionado pelas autoras.

A primeira questão a ser destacada é a falta de regulamentação dos instrumentos. O EC diz que é o PD que deve verificar se a propriedade urbana atende ou não a sua função social, e estabelecer os critérios para a aplicação dos instrumentos. Mas, como o PD de Santa Maria não é bem delineado, os critérios para aplicação dos instrumentos são vagos, e as definições ficam a cargo de análises subjetivas e legislações subsequentes.

Outra questão é a complexidade do instrumento PEUC, que necessita de um cadastro de imóveis completo e regularmente atualizado para o monitoramento dos imóveis vazios, e dos imóveis notificados, que demandam acompanhamento para fiscalizar se as obrigações estão sendo atendidas no prazo estabelecido ou não. E do instrumento IPTU progressivo no tempo, que necessita de uma planta de valores para a progressão do imposto, e de uma articulação entre os setores de planejamento urbano e de finanças das prefeituras.

Os resultados obtidos indicam que Santa Maria tem potencial para aplicar os instrumentos, o próprio PD do município fomenta a função social da propriedade urbana, uma vez que tem como um de seus objetivos adensar as áreas com infraestrutura da cidade. Entretanto, não é claro sobre as situações em que os imóveis são considerados utilizados, subutilizados ou não edificados.

Por fim, entende-se que o PD de Santa Maria necessita ser revisado e alterado, para que os instrumentos possam ser aplicados. Os critérios que caracterizam os vazios urbanos precisam ser definidos, bem como o zoneamento das áreas em que os instrumentos podem ser aplicados.

Referências

- [1] INSTITUTO PÓLIS (São Paulo). **Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidades**. São Paulo. Livro disponível no site do instituto, 2020.
- [2] VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. *In*: DEÁK, CSABA; SCHIFFER, SUELI RAMOS. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- [3] BRASÍLIA (DF). **Lei nº 10.257**. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Lei Federal, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 janeiro 2023.
- [4] MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- [5] BEBER, Cirilo Costa. **Santa Maria 200 anos**. Santa Maria, RS: Palotti, 1998.
- [6] MARCHIORI, José Newton Cardoso; NOAL FILHO, Valter Antônio. **Santa Maria: Relatos e Impressões de Viagem**. Santa Maria. Ed. UFSM, 1997.
- [7] YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- [8] SANTA MARIA (RS). **Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018**. Plano Dispõe sobre a política de desenvolvimento sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 10 janeiro 2023.
- [9] GEOMAI. Disponível em <http://geocadastro.santamaria.rs.gov.br:81>. Acesso em: 15 dezembro 2022.
- [10] GOOGLE MAPS. Disponível em <https://www.google.com.br/maps/@-29.6812544,-53.6936448,13z?entry=ttu>. Acesso em: 10 dezembro 2022.
- [11] PRATES, Luiz Otávio. **Déficit habitacional: Prefeitura divulga diagnóstico do município em audiência pública**. Prefeitura Municipal de Santa Maria, 06 maio 2011, 20:03. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/1601-deficit-habitacional-prefeitura-divulga-diagnostico-do-municipio-em-audiencia-publica?secao=controladoria>. Acesso em: 10 janeiro 2023.
- [12] IBGE. **Santa Maria: Panorama**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=2>. Acesso em: 11 maio 2024.
- [13] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça: Ipea, 2015. 321 p. Série Pensando o Direito, v. 56.