



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA URBANIZADA NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – S.P.

Rose Elaine Borges de Melo¹
Michelle Pereira Santos Vieira²

1 INTRODUÇÃO

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 de 2001, marco regulatório da política urbana no Brasil, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para isso, instituiu instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada tais como: tributários e financeiros - imposto predial territorial urbano (IPTU) progressivo; e, jurídicos e políticos - desapropriação, zonas especiais de interesse social (ZEIS), parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas e regularização fundiária, entre outros.

Após dez anos da sua aprovação pesquisas realizadas no âmbito do “Projeto rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos” pelo Ministério das Cidades mostraram que o plano diretor foi amplamente elaborado pelos municípios como também incorporaram instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, entretanto apresentavam

¹ Pós-doutorado (2024) e Doutorado (2017) em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2002). Professora no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), rmelo@unaerp.br

² Graduanda no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), michelle.psantos@sou.unaerp.edu.br



debilidades e deficiências de natureza técnica para sua regulamentação, operacionalização e implementação no território (Santos Junior e Montandon, 2011).

As dificuldades encontradas para efetiva implantação do Estatuto da Cidade está associada a diversos fatores culturais e sociopolíticos e observa que o Estado e o aparato estatal ainda são vistos de forma assistencialista e clientelista, consequência da tradição de positivismo e formalismo jurídicos que ainda reduz o “público” ao “estatal”, assim como, o planejamento territorial urbano a uma narrativa espacial exclusiva, dotada de racionalidade técnica que expressa valores ideais e desvinculada das dinâmicas dos mercados imobiliários (Fernandes, 2016).

Os resultados dessas pesquisas indicaram a relevância dos avanços em relação à política urbana no Brasil colocada pela Constituição Federal de 1988 e a contribuição dos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada para sua implementação, apresentados pelo Estatuto da Cidade, no entanto também mostraram a necessidade em aferir sua implementação no território.

Passadas mais de duas décadas da aprovação do Estatuto da Cidade, buscou-se pesquisar a implementação dos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada no território do município de Ribeirão Preto – SP, tais como: IPTU progressivo, desapropriação, ZEIS, PEUC, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas e regularização fundiária.

A pesquisa³ foi realizada a partir da investigação das ações do Poder Público municipal enquanto agente regulador do espaço urbano através dos instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo urbano. Para isso, foram compilados dados do Plano Diretor de 1995, suas revisões e leis complementares, disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e

³ Esta Pesquisa insere-se no Programa de Iniciação Científica com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisa e Projetos de Extensão (NUPPE) do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).



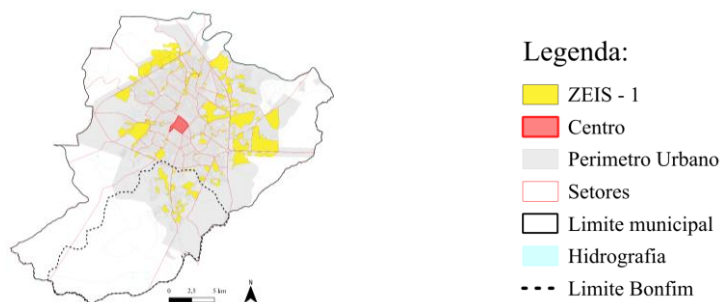
Desenvolvimento Urbano e Diário Oficial do Município e das visitas técnicas - análise territorial, com a contribuição de literatura específica sobre o tema.

Compartilhar e discutir os resultados da pesquisa sobre a implementação dos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada previstos no Estatuto da Cidade no território do município de Ribeirão Preto – SP é o objetivo deste artigo.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Os dados coletados e analisados mostram que o Plano Diretor, suas revisões e leis complementares incorporam os instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada previstos no Estatuto da Cidade, no entanto também revelam um quadro preocupante em relação à implementação desses instrumentos no território, uma vez que condicionam a regulamentação desses instrumentos a lei específica, com exceção das ZEIS, ver Figura 1.

Figura 1 - Mapa das ZEIS



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados da SPDU/PMRP.

A ausência dessa regulamentação compromete a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade no contexto municipal, e, por consequência, impossibilita a implementação da função social da cidade e da propriedade urbana, princípio constitucional estabelecido nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A falta de mecanismos regulatórios e administrativos para induzir o uso adequado do solo urbano reforça a manutenção de vazios urbanos edificados e não edificados em áreas da cidade com infraestrutura



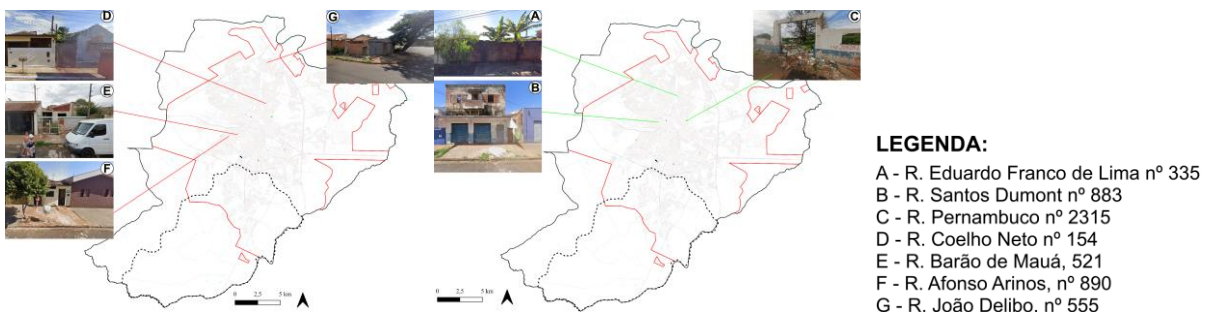
e equipamentos urbanos, contrariando os fundamentos do planejamento urbano orientado à justiça socioespacial.

Apesar disso, foi identificada a existência de um instrumento no âmbito do poder público municipal: o “Termo de declaração de vacância e arrecadação de bem imóvel abandonado”, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 145, de 06 de junho de 2019. Trata-se de uma medida administrativa que, embora não prevista pelo Estatuto da Cidade, guarda relação com os princípios que o orientam, especialmente no que se refere à destinação adequada da propriedade urbana e ao interesse público sobre a função social do solo.

Os dados obtidos apontam três imóveis declarados abandonados e arrecadados em favor do município por meio deste Decreto, localizados nas ruas Eduardo Franco de Lima nº 335 em dezembro de 2022, Santos Dumont nº 883 em fevereiro de 2024 e Pernambuco nº 2315 em março de 2024. De acordo com o Decreto, o proprietário ou possuidor legal tem um prazo de três anos a contar da data de sua publicação no Diário Oficial para recorrer, ultrapassado esse prazo, manifestação, o bem é incorporado ao patrimônio municipal definitivamente.

Além disso, outros quatro imóveis adicionais foram notificados quanto ao estado de abandono, fase processual que precede à arrecadação, localizados nas ruas Barão de Mauá, nº 521 e Coelho Neto nº 154 em 2022, e os demais nas ruas João Delibo, nº 555 e Afonso Arinos, nº 890 em 2025. Conforme Decreto, o proprietário tem prazo de 30 dias corridos contados a partir do recebimento da notificação para apresentar impugnação, a não observância do prazo e reivindicação será interpretada como concordância com a arrecadação do imóvel urbano abandonado. Ver Figura 2.

Figura 2 - localização dos Imóveis arrecadados e notificados, respectivamente, da esquerda para direita.



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados da SPDU/PMRP.

Essa medida, ainda que limitada em escopo e alcance, dialoga com os objetivos do Estatuto da Cidade, sobretudo naquilo que concerne à indução do uso social da propriedade urbana e à recuperação de



imóveis ociosos. Entretanto, sua existência não substitui a necessidade de regulamentação formal dos instrumentos urbanísticos consagrados pela legislação federal, os quais apresentam maior abrangência jurídica e urbanística. A arrecadação de imóveis abandonados por vacância representa uma iniciativa pontual, sem articulação explícita com os demais instrumentos previstos na legislação, isso demonstra a fragilidade do arcabouço legal e institucional do município no que tange à gestão democrática do território.

3 CONCLUSÃO

Os resultados obtidos na pesquisa mostram a incorporação dos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada no Plano Diretor do município de Ribeirão Preto - SP, entretanto, aponta-se o comprometimento de sua implementação no território ao fato de condicionar sua regulamentação a lei específica, como também sua utilização de forma pontual, em local e atendimento a necessidades específicas aprovados por decreto.

Assim, os resultados da pesquisa evidenciam não apenas a inoperância dos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada, mas também a emergência de dispositivos alternativos e locais, que embora bem-intencionados, carecem de integração sistêmica com o Estatuto da Cidade e com os fundamentos constitucionais que orientam a política urbana brasileira. Tais achados reforçam a urgência da regulamentação dos instrumentos de acesso à terra urbanizada, como condição indispensável para promover cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

FERNANDES, E. **Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: [10.35699/2316-770X.2013.2681](https://doi.org/10.35699/2316-770X.2013.2681). Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 18 jun. 2025.



RIBEIRÃO PRETO. **Lei Complementar nº 2866, de 3 de outubro de 2018.** Dispõe sobre a instituição do plano diretor do município de Ribeirão Preto e dá outras providências". Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/planejamento/plano-diretor-do-municipio> . Acesso em: 19 jun. 2024.

RIBEIRÃO PRETO. **Denúncias. Imóveis abandonados.** Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/planejamento/imoveis-abandonados#:~:text=A%20Prefeitura%20Municipal%20de%20Ribeir%C3%A3o,de%20im%C3%B3veis%20urbanos%20por%20abandono>. Acesso em: 19 jun. 2024.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas** – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/302/2/Livro Os planos diretores municipais ps EC balanço crítico e perspectivas.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/302/2/Livro%20Os%20planos%20diretores%20municipais%20ps%20EC%20balanco%20critico%20e%20perspectivas.pdf) . Acesso em 19 jun. 2024.