



CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO –
MADIR

ALINE CRISTINA SOARES CAETANO ARAUJO

**A APLICABILIDADE DO ARTIGO 182, §4º, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL NA BUSCA PELA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.**

GOIÂNIA
MARÇO/2023



ALINE CRISTINA SOARES CAETANO ARAUJO

**A APLICABILIDADE DO ARTIGO 182, §4º, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL NA BUSCA PELA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.**

Dissertação apresentada ao curso de Direito Constitucional Econômico, com ênfase na linha de pesquisa de Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica, do Centro Universitário Alves Faria, UNIALFA, como pré-requisito para a obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, sob orientação do Dr./Ms Bruno César Lorencini.

**GOIÂNIA
MARÇO/2023**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

A663a

Araujo, Aline Cristina Soares Caetano.

A aplicabilidade do artigo 182, §4º, I, II e III, da constituição federal na busca pela função social da propriedade. / Aline Cristina Soares Caetano Araujo. – 2023.

85 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Bruno César Lorencini.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2023.

1. Imóveis. 2. Vazios Urbanos. 3. Coletividade. 4. Função Social. I. Lorencini, Bruno César. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 346:332



ALINE CRISTINA SOARES CAETANO ARAUJO

**A APLICABILIDADE DO ARTIGO 182, §4º, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL NA BUSCA PELA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.**

Dissertação apresentada ao curso de Direito Constitucional Econômico, com ênfase na linha de pesquisa de Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica, do Centro Universitário Alves Faria, UNIALFA, como pré-requisito para a obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, sob orientação do Dr./Ms Bruno César Lorencini.

Data de aprovação ____/____/____.

Prof. Orientador Dr. Bruno César Lorencini
Centro Universitário Alves Faria, UNIALFA

Prof. Dr: Henrique Garbelini
Centro Universitário Alves Faria, UNIALFA

Prof. Dra.: Mariana Baeta Neves

**GOIÂNIA
MARÇO/2023**



Ao meu grande amigo e mentor de vida Jarbas Barbosa, *in memoriam*, que acreditou em meus sonhos até quando eu mesma duvidei. Meu eterno MESTRE.



AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me guiou e fortaleceu por toda caminhada até a conclusão deste mestrado. À minha mãe, que, com toda a dificuldade, me incentivou e se dispôs a investir nesta empreitada. Aos meus sogros e meu cunhado, que participaram dos momentos de incertezas e sempre se mantiveram ao meu lado me apoiando. Ao meu amado esposo, por toda paciência e incentivo nestes dois anos de muito trabalho. Aos meus colegas de trabalho, que sempre me motivaram a ser melhor a cada dia. Aos meus professores, que abriram meus horizontes e me fizeram uma pesquisadora.

“Visto que o fundamento da propriedade é a utilidade, onde não houver utilidade possível não pode existir propriedade.”

Jean-Jacques Rousseau



RESUMO

Este estudo busca a compreensão da necessidade da aplicação efetiva da função social da propriedade. Em especial, a reflexão sobre aqueles proprietários, em sua maioria especuladores, que insistem em deixar inutilizados seus imóveis. Imóveis estes localizados na zona urbana e totalmente abastecidos de serviços públicos necessários à manutenção da dignidade e da qualidade de vida da população. O número excessivo de vazios urbanos nessas regiões causa um problema à administração pública, que investe muito para expandir os serviços cada vez mais distantes do centro. Na busca da função social da propriedade, o grande aliado é o art. 182, §4º, I, II e III, da Constituição Federal, que dispõe de três ferramentas que penalizam o proprietário que insiste em descumprir a legislação. São eles o PEUC, o IPTU Progressivo e a Desapropriação-Sanção. O escopo desta dissertação é concluir se o referido artigo está sendo aplicado com sucesso, ou seja, se ele ajuda a incentivar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Palavras-chave: função social; propriedade; vazios urbanos; imóveis; coletividade.



ABSTRACT

This study seeks to understand the need for the effective application of the social function of property. In particular, reflection on those owners, mostly speculators who insist on not making their properties useful. These properties are located in the urban area and fully supplied with public services necessary to maintain the dignity and quality of life of the population. The excessive number of urban voids in these regions causes a problem for the public administration, which invests heavily to expand services further and further away from the center. In the pursuit of the social function of property, the great ally is art. 182, §4º, I, II and III, of the Federal Constitution, which has three tools that penalize the owner who insists on failing to comply with the legislation. They are the Compulsory Subdivision, Building or Use (PEUC), the Progressive Tax on Property and Urban Territorial Property (IPTU) and the Sanction Expropriation. The scope of this dissertation is to conclude if the aforementioned article is being successfully applied, that is, if it helps to encourage the fulfillment of the social function of urban property.

Keywords: social function; property; urban voids; real estate; collectivity.



LISTA DE SIGLAS

CEPEUC – Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade.

CF – Constituição Federal de 1988.

COVID 19 – Corona Virus Disease, 2019.

CTN – Código Tributário Nacional.

EC – Estatuto das Cidades.

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

HIS – Habitações de Interesse Social.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano.

ITU – Imposto Territorial Urbano.

MUC – Macrozona Urbana de Contenção.

MUQ – Macrozona Urbana de Qualificação.

PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade.

SIMPROC – Sistema Municipal de Processos.

SISPEUC – Sistema eletrônico criado para coordenar o andamento do PEUC.

SISSEL – Sistema de Seleção da Secretaria de Educação e Esportes.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse.



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Características dos imóveis que não cumprem sua função social	59
Figura 2: Prazos e Áreas para Parcelamento, Edificação ou Utilização dos Imóveis	62
Figura 3: O IPTU Progressivo no Tempo	64
Figura 4: Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública	65



LISTA DE FOTOS

Foto 1: A Invasão do Parque Oeste Industrial.....	71
Foto 2: A Reintegração de Posse do Parque Oeste Industrial	72
Foto 3: Residencial Real Conquista	73



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Situação de Peticionamentos à CEPEUC, para Cumprimento de Obrigação ou Impugnação – 2014 a nov/2021	63
Gráfico 2: Imóveis em IPTU progressivo em CEPEUC – 2014 a nov/2021	64
Gráfico 3: Situação dos Imóveis Prospectados e Cadastrados em CEPEUC – 2014 a nov/2021	68
Gráfico 4: Evolução do Cumprimento da Função Social da Propriedade pelos Imóveis Notificados	69
Gráfico 5: Evolução de Recursos Arrecadados Decorrentes da Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	70



LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Macrozonas Urbanas e Rurais – Características e Objetivos Estabelecidos pela Lei Complementar nº 632/2006.....	49
Quadro 2: Áreas de Incidência do PEUC	50
Quadro 3: Caracterização dos Imóveis Sujeitos ao PEUC	52
Quadro 4: Prazos para Cumprimento das Obrigações Estabelecidas pelo PEUC	53
Quadro 5: Alegações Apresentadas nos Pedidos de Impugnação das Notificações.....	55
Quadro 6: Prazos para Implementação da Obrigação	75



LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Classificação das Ações dos Proprietários no Período Pós-Notificação, a partir de Informações que Constam nos Processos Administrativos – 1ª e 2ª Etapas	55
Tabela 2: Quadro Resumo com Alíquotas Ordinárias e Alíquotas Progressivas de IPTU no Município de Maringá	57



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. O DIREITO À PROPRIEDADE	19
2. DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	23
2.1 Conceito	23
2.2 Sanções pela inobservância da função social da propriedade	27
3. PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS – PEUC	30
4. DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU – PROGRESSIVO NO TEMPO	36
5. DA DESAPROPRIAÇÃO.....	44
6. APLICABILIDADE	48
6.1 Maringá	48
6.2 São Paulo	58
6.3 Goiânia.....	70
7. CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

INTRODUÇÃO

Historicamente, temos em nossas raízes a concepção individualista de nossos direitos, e quanto ao direito de propriedade não poderia ser diferente. Nosso país foi colonizado sob o princípio de que possuir terras era sinônimo de riqueza, de poder. Esse traço é evidente inicialmente no Brasil colônia, onde as terras pertenciam ao Rei e, por meio de sesmarias, ele permitia que determinadas pessoas trabalhassem aquelas frações de terras. Com a constituição de 1824, o direito à propriedade privada é estabelecido de forma absoluta, mas só em 1850, com a Lei de Terras, é que de fato a comercialização dessas terras é autorizada, e a partir daí as sesmarias tornam-se propriedades privadas deixando enfim de pertencer ao Rei, ganhando características comerciais de alto padrão. Isso significa que uma pequena parcela mais abastada da sociedade conseguiria adquirir cada vez mais terras e assim produzir cada vez mais e conseqüentemente aumentar suas riquezas. Perceptível que a terra estava ligada diretamente à riqueza e ao poder, dessa forma o direito à propriedade se torna um princípio basilar do capitalismo (GAIO, 2019).

Somente em 1934, baseando-se nas experiências constitucionais internacionais, é que a função social da propriedade surge de forma tímida no nosso texto constitucional. Mesmo fazendo parte de nossa legislação há tanto tempo, a função social da propriedade foi menosprezada diariamente tanto pela administração pública, quanto pela população.

Com pouca, ou quase nenhuma, aplicação tal instituto se perpetuou nas demais edições e, com a Constituição Federal de 1988, se fortaleceu e ganhou não só o patamar de direito e garantia fundamental, como também recebeu instrumentos sancionadores para se fortalecer por meio do seu art. 182, §4º, I, II e III.

Importante é a compreensão de que estamos diante de um país que possui um Estado intervencionista, no qual características liberais são menos evidentes quanto deveriam, e o legislador compreendeu inicialmente a necessidade de relativização ao direito absolutista à propriedade, e que de fato o bem-estar coletivo deveria prevalecer ao individual.

Todo cidadão é livre e detém o direito à aquisição de um imóvel, independentemente do valor, ou da quantidade, uns em grande escala, outros em menor, mas todos podem ser proprietários. O que a nossa constituição impõe é que o direito individual à propriedade não pode prejudicar a coletividade. Ou seja não pode haver lotes vagos em meio ao bairro completamente urbanizado, enquanto alguém poderia estar ali morando ou obtendo renda por meio dele.

Essa problemática ganha contornos de problema nacional quando se atinge o ramo imobiliário com seus especuladores, que adquirem inúmeros imóveis sem nenhuma intenção de edificação, mas sim de se esperar um longo período de tempo para que eles se valorizem e assim tornem seus lucros ainda maiores. Nesse tempo, enquanto o patrimônio privado se valoriza, as cidades perdem fortunas em expansão urbana. Levar serviços públicos já existentes no centro até a periferia da cidade é dispendioso ao orçamento municipal. Sendo assim a população está sendo prejudicada em qualidade e quantidade de serviços públicos em detrimento do direito à propriedade privada, individualista, absoluto.

Com a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, latente, se tornou imprescindível buscar as ferramentas estabelecidas pelo art. 182, §4º, I, II e III, da CF para a esfera prática, e com esse objetivo alguns municípios, por meio de seus planos diretores e suas leis específicas, definiram como as propriedades seriam utilizadas.

Para compreender a aplicabilidade desse artigo é necessário conhecer o direito de propriedade, e a função social da propriedade, só então se pode adentrar ao peculiar universo das penalidades pelo não cumprimento legal.

Os incisos do §4º do art. 182 da CF trazem três ferramentas, que devem ser aplicadas de forma sucessiva aos proprietários de imóveis inutilizados. As penalidades vão da menos gravosa, como o PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, evoluindo para o IPTU, com alíquota progressiva no tempo, em que se busca atingir o bolso do proprietário/contribuinte. E, por fim, a pena mais dolorosa, que seria a desapropriação-sanção, com a perda do imóvel.

O questionamento a ser feito é: A implementação das ferramentas do art. 182, §4º, I, II e III, fazem com que os proprietários passem a cumprir a função social da propriedade?

Com base em experiências de algumas cidades, podem-se analisar os resultados e talvez responder essa indagação.

Maringá, município pioneiro na implantação das ferramentas em prol da função social da propriedade, cometeu diversos erros na aplicabilidade, desde a ausência de legislação específica, passando pela mudança na administração, tornando o objetivo mais econômico do que urbanístico, até mesmo a ocorrência de um *bis in idem*. Sua experiência certamente serviu de exemplo para os demais municípios. Seus dados são de difícil acesso, o poder público municipal não possui interesse em divulgá-los.

São Paulo, um dos municípios retratados, é a cidade mais populosa do Brasil, uma das mais populosas do mundo, com uma densidade demográfica impressionante. Ela abraçou o texto constitucional e criou até mesmo um departamento exclusivo para a batalha contra os

vazios urbanos. Todo seu passo a passo é público e de fácil acesso, seus dados são surpreendentes.

Goiânia, por sua vez, além de ser a cidade natal da autora que lhes escreve, enfrentou uma terrível tragédia que marcou a sua história e comprovou primeiramente o descaso da administração pública com o tema, posteriormente o perigo da especulação imobiliária. E, para encerrar, faz-se obrigatório acrescentar o quanto é dispendioso criar e manter bairros afastados do centro urbano. As informações pertinentes ao assunto, na capital goiana, são singelas, e os próprios servidores públicos beiram à ignorância.

Com base no conhecimento teórico e na experiência prática desses dois municípios, será possível atingir o objetivo geral e esclarecer se o art. 182, §4º, I, II e III, é eficaz em erradicar a existência dos vazios urbanos forçando assim seus proprietários a cumprir efetivamente a função social da propriedade.

De forma específica, este estudo objetiva descrever o direito de propriedade e as principais características da função social da propriedade, e a sua necessidade; descrever a situação dos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados; analisar a atuação prática da administração pública no combate aos vazios urbanos por meio das ferramentas constitucionais, PEUC, IPTU Progressivo e Desapropriação-Sanção, e os motivos de seu fracasso ou de seu sucesso.

As metodologias utilizadas para a elaboração deste estudo foram: (a) o método observacional, por perceber os resultados da aplicação das ferramentas de penalidade para quem não cumpre a função social da propriedade, em especial do PEUC e do IPTU Progressivo até os dias de hoje; (b) o método indutivo, por se tratar de uma análise a ser feita a partir de aplicação dos institutos sancionadores em algumas cidades, além da identificação da sua eficácia nesses municípios dentro de seu objetivo principal; (c) o método estatístico, já que, a partir dos dados coletados nas cidades que já os aplicam, será possível determinar em termos numéricos o seu êxito; (d) além do método comparativo, uma vez que se analisaram as diferenças e similaridades existentes entre a aplicação individual de cada sanção e em cada localidade.

1. O DIREITO À PROPRIEDADE

A palavra propriedade vem do latim *proprietas*, de *proprius*, que significa o que é de cada um, o privado. Juridicamente a propriedade é o direito de usufruir, utilizar e dispor de um bem, além de poder retirá-lo da posse de quem o possua de forma ilegal (REIS; JEAN, 2018).

Desde o Código de Hammurabi¹, o Direito à Propriedade desponta como um dos mais importantes dentre os direitos pessoais do cidadão. Em vários de seus 282 artigos, é possível identificar a figura da propriedade imóvel hipervalorizada, como no artigo 2º, no qual a posse da casa acaba se tornando instrumento punitivo para uma conduta indigna; ou no artigo 21, no qual se condena à morte aquele que arrombar a casa de alguém; ou no art. 25, no qual há a imposição de atirar ao fogo aquele que tomar a propriedade de outro. Há até mesmo uma versão simplista do que para nós é usucapião no art. 30, quando se refere à situação de um dono alugar sua propriedade, e esta ser tomada por outro pelo período de três anos. O primeiro dono perderá o direito sobre a propriedade, pertencendo esta agora a quem de fato a possui. Além disso no artigo 40 existe a possibilidade de comercialização da propriedade. Para a realidade vivida por volta de 1792 a.C., notamos a existência do que para eles seria uma forma de proteger a propriedade privada (TAGO, 2021).

Porém, somente no Código de Napoleão² é que se tentou uma definição, em que o direito de propriedade foi descrito como “direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos” (FRANÇA, 1804).

Outro indício surge com o povo hebreu, que também demonstrava certa preocupação com o tema. Já os gregos e romanos trazem a propriedade inicialmente comum a todos os cidadãos, entretanto tal conceito não perdura e passa-se a um conceito de propriedade particular ligado à família.

No feudalismo a propriedade só podia ser exercida por uma classe social, na qual a terra pertencia a um proprietário, mas era cultivada por um possuidor. Com o advento das grandes navegações, ocorreu o descobrimento de novas terras, que até então não tinham donos e, portanto, passariam a pertencer aos reis da Espanha e Portugal. Após a revolução industrial e com o crescimento do capitalismo, a propriedade privada se fortalece e tornou-se sinônimo

¹ Foi o primeiro código de leis criado no governo de Hamurabi em 1792 a 1750 a.C. na Mesopotâmia. Instituiu a lei de Talião, olho por olho, dente por dente. Possuía 281 normas (HIGA, c2023).

² Código Civil francês, que entrou em vigor em 21 de março de 1804, durante o governo de Napoleão Bonaparte. No que diz respeito às normas que regulam o direito privado e o direito das obrigações, estão em vigor até os dias de hoje (SANTIAGO, 2012).

de poder e nobreza. Nessa época o interesse em se apropriar do maior número possível de terras se sobrepõe a diversos direitos, tonando sua aquisição muitas vezes até violenta.

Indo de frente com a ideia da superioridade do Direito à propriedade privada, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789³ traz características sociais à propriedade. Em seu artigo segundo, fortalece o direito de propriedade ao homem; e, em seu artigo 17, além de torná-lo sagrado, também estabelece pela primeira vez o instituto da desapropriação por necessidade pública (FRANÇA, 1789):

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Art. 17º. Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando uma necessidade pública, legalmente constatada, exigi-lo de modo evidente e sob condição de uma indenização justa e prévia.

Já o conceito de propriedade descrito na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1793⁴, em seu artigo 16, retrata o direito de propriedade como sendo o direito de desfrutar, dispor da forma que lhe convir de seus bens, rendas, do fruto de seu trabalho e de seu engenho, pertencente a todo cidadão. É perceptível a existência de contradições, pois, em determinados momentos, o direito de propriedade possui características individualistas e soberanas, e em outros há a criação de uma fragilidade ao instituto em detrimento da ação pública (FRANÇA, 1793).

León Duguit (2005, p. 276)⁵, dizia que:

A propriedade implica, para todo detentor de uma riqueza, a obrigação de empregá-la em acrescer a riqueza social, e, mercê dela, a interdependência social. Só ele pode cumprir certo dever social. Só ele pode aumentar a riqueza geral, fazendo valer a que ele detém. Se faz, pois, socialmente obrigado a cumprir aquele dever, a realizar a tarefa que a ele incumbe em relação aos bens que detenha, e não pode ser socialmente protegido se não a cumpre, e só na medida em que a cumpre.

Neste contexto diversas constituições, dentre elas a Portuguesa, Venezuelana, Italiana e Alemã, passam a preservar o direito à propriedade privada com ressalva às necessidades do Estado e da coletividade, assim a função social ganha força.

No Brasil a soberania que permeia o direito de propriedade é oriunda de uma visão conservadora que circulou pela sociedade desde o início. Em 1816 quando o primeiro conceito de direito de propriedade surge, 10% da população do Brasil vivia na área urbana, o

³ Um dos textos fundamentais da constituinte francesa, em vigor desde 14 de julho de 1789, composta por preâmbulo e 17 artigos. Precursora da divisão dos poderes, inspirou diversas nações (AMBASSADE DE FRANCE AU BRÉSIL. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 2017).

⁴ Uma das raras ratificações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, mantendo seu patamar de parâmetro para as demais instituições francesas. (AMBASSADE DE FRANCE AU BRÉSIL. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 2017)

⁵ Professor Doutor Jurista Frances, especialista em Direito Público, falecido em 1928.

que significava uma economia basicamente agrária, o que gerou grande atenção às terras rurais deixando a zona urbana quase que passando despercebida (FLOETER, 2009, p. 45).

Após o surgimento do direito à propriedade, com a constituição de 1816, as constituições seguintes, de 1824 e 1891, mantiveram o seu incontestável absolutismo. Porém, a partir de 1934, com a proclamação de mais uma “nova” carta constitucional e com o advento do princípio da “supremacia do interesse social ao coletivo”, inicia-se a derrocada da soberania do direito de propriedade. Em 1946 mais uma constituição surgiu e trouxe o art. 147, no qual se estabelecia o uso da propriedade ao bem-estar social, este preceito perpetuou nas próximas constituições promulgadas em 1967 e 1969 (FLOETER, 2009, p. 45).

Em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, surge, pela primeira vez de forma efetiva, a “função social da propriedade”, pois anteriormente tal princípio era praticamente invisível, definido por alguns autores como letra morta, já que não possuía aplicabilidade. No Brasil existe o péssimo hábito de se dizer que alguma lei “não pegou”. Esse foi o caso da função social da propriedade antes da Constituição de 1988, ela não havia “pegado”.

Tavares⁶ relata, em sua obra Curso de Direito Constitucional, que no início a ideia era que o direito de propriedade tratava-se da relação entre uma pessoa e uma coisa, sendo que tal associação possuía caráter absoluto, natural e imprescritível, o que foi considerado um total absurdo já que só poderia existir um vínculo jurídico entre pessoas passíveis de direitos e obrigações, e não entre pessoas e coisas (TAVARES, 2010, p. 695).

Sendo assim o direito à propriedade passa a ser entendido como a relação entre o proprietário, como sujeito ativo, e os não proprietários do bem em questão, como sujeito passivo. Neste contexto o resto dos cidadãos devem respeitar o direito de propriedade de cada um em particular.

Diante dessa relação Tavares estabelece que propriedade é, na verdade, “o direito subjetivo de exploração de um bem, que todos os demais integrantes da sociedade devem respeitar” (TAVARES, 2010, p. 702).

Diante de todo o histórico, o direito de propriedade se tornou menos individualista, de forma gradativa, em que ser proprietário não significa poder fazer tudo o que se quer, como, por exemplo, quando se refere ao espaço aéreo e subterrâneo.

O fato é que o direito de propriedade possui limitações, e estas decorrem do poder de polícia. São elas: as restrições, as servidões e a desapropriação. As restrições possuem caráter

⁶ Professor Doutor, Juiz substituto do TSE e Autor de mais de 90 artigos em periódicos, mais de 150 livros, capítulos ou reedições de livros.

absoluto e limitam o direito a fruição, transformação e alienação. Neste caso há uma limitação quanto ao seu uso, sua ocupação, sua modificação e sua venda. Já a Servidão é de caráter exclusivo, o que significa dizer que somente ao proprietário recaem os direitos da propriedade, porém se impõe um valor à coisa, e esta poderá ser utilizada pelo poder público ou particular e, em caso de dano, ressarcir o proprietário. Já a desapropriação se caracteriza por ser perpétua, uma vez que direito de propriedade dura a vida toda e após a morte não termina, sendo objeto de sucessão. Mesmo assim o poder público pode de maneira compulsória transferir determinado patrimônio, sob determinadas condições jurídicas e justa indenização. As condições jurídicas são a ocorrência de necessidade ou utilidade pública, ou atendimento ao interesse social, juntamente com o pagamento da justa indenização prévia.

Outro mecanismo de perda da propriedade é a expropriação, na qual o Estado se apropria do bem particular, porém sem indenização. Esse mecanismo está previsto no art. 243 da CF e só é permitido em casos do bem particular ter cultivos de plantas psicotrópicas.

É possível que se perca a propriedade também por meio de usucapião. Usucapião na forma urbana significa que a perda só ocorrerá se houver a posse de uma área urbana por um terceiro, como se fosse sua por mais de cinco anos, ininterruptamente, com tamanho máximo de até 250m², sendo utilizada como moradia própria ou de sua família, e não podendo esse terceiro ser proprietário ou possuidor de outro imóvel. Usucapião no meio rural possui características bem semelhantes, nas quais o terceiro deve possuir a área na zona rural, como se fosse sua, por mais de cinco anos, também de forma ininterrupta, com tamanho não superior a 50 hectares, e a terra se tornar produtiva pelo seu trabalho ou de sua família, além de também não possuir outro imóvel nem rural, nem urbano. Um cuidado que o legislador teve foi de trazer, em seu art. 183, §3º, a impossibilidade de haver usucapião em imóveis públicos.

Por tudo até aqui descrito, o direito de propriedade não é mais um direito absoluto como se considerava antigamente e portanto possui limitações. Entretanto essas limitações não incluem a função social da propriedade, pois, na verdade, ela se relaciona diretamente com a estrutura e com o regime jurídico da propriedade, ou seja, a função social é condição básica para a propriedade, não a limitando e sim fazendo parte dela.

2. DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

2.1 Conceito

Retratada inicialmente no título “DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS” da Constituição Federal, mais precisamente no art. 5º, XXIII, a função social da propriedade surge como um mecanismo de intervenção estatal no direito de propriedade, que não por coincidência também é retratado no inciso XXII do mesmo título, artigo e texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 5º).

No início do século XX, Léon Duguit, baseando-se nas ideias de Saint-Simon⁷ e de August Comte⁸, semeou a ideia da função social da propriedade no discurso jurídico. Para eles fazia sentido que a propriedade privada deveria ser regida pelo Estado, uma vez que se tratava de fonte de produção e riqueza, a fim de se buscar amparo às necessidades sociais em especial das classes menos abastadas, o proletariado (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 35).

Com o advento da Revolução Industrial, a propriedade torna-se sinônimo de poder, sendo a sua quantidade indicadora de riqueza, fazendo com que suas aquisições passassem de transações econômicas a práticas violentadas de esbulho.

A ideia de se impor uma limitação ao direito de propriedade por meio da função social surge com o movimento socialista, que trouxe o conceito de que o proprietário não poderia causar prejuízos aos interesses da sociedade sob o alicerce de seu *animus proprietatis*, ou seja, de seu direito próprio de ser dono, mas que não poderia ser de todo esquecida a satisfação do proprietário quanto a suas necessidades materiais e culturais. Esse contexto nos remete ao princípio da prevalência do bem-estar coletivo sobre o individual, no qual o direito de propriedade particular não pode se sobrepor ao bem-estar da coletividade, isso é função social.

Segundo Savatier (1950, p. 13):

O proprietário não é mais o homem tendo direitos absolutos sobre seu bem, com poderes de destruí-lo e de deixá-lo inativo. Há hoje, na maior parte dos países, e notadamente na França, uma série de leis que obrigam o proprietário a consagrar sua propriedade ao interesse geral; que lhe impedem de destruí-la em certos casos; ou mesmo de modificá-la; que o proíbem, muitas vezes, de vendê-la e dispor dela livremente; que o obrigam a torná-la útil; que o tornam, enfim, responsável pelos

⁷ Saint-Simon era o nome atribuído a um conde, o Calude-Henri de Rouvroy. Filósofo, economista e fundador do socialismo moderno. Esse francês faleceu em 1825, deixando uma vasta biblioteca de sua autoria.

⁸ Filósofo que inaugurou a doutrina positivista, o francês Isidore Auguste Marie François Xavier Comte, falecido em 1798.

danos causados por seus bens. O proprietário aparece, assim, mesmo tanto quanto o indivíduo no interior do direito civil, como encarregado de um serviço público.

Para os liberais o instituto da função social da propriedade foi visto como uma afronta. Para eles essa é a mais pura expressão de interferência do Estado em um direito individual, tido como soberano.

Diante de toda polêmica envolvendo o direito de propriedade e a função social da propriedade, o questionamento que precisa ser feito é: Existir um direito individual que se sobreponha ao bem coletivo é justo, ou correto?

É preciso analisar e refletir com muita cautela para se responder tal questionamento. Até mesmo os liberais de austeridade compreendem o papel do Estado como administrador das relações, sempre protegendo a coletividade do interesse egoísta do ser humano.

Mesmo a função social sendo um mecanismo de interferência estatal ao direito de propriedade, não se retira a característica de direito individual, apenas se corrompe a crença em sua soberania plena, e a prova disso é inteligentemente pontuada pelo professor André Ramos Tavares em sua obra Curso de Direito Constitucional (2012, p. 704), em que narra a hipótese de que, em caso do descumprimento da função social da propriedade, a medida mais drástica imposta é a desapropriação sob justa indenização. Esse pagamento mantém vivo o direito de propriedade, uma vez que há a compensação financeira quando é necessária a desapropriação. Tal prática não é nova, já que em 1789, com Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, já se tinha a possibilidade da desapropriação em detrimento da necessidade pública mediante justa indenização (TAVARES, 2012, p. 704).

Neste diapasão Tavares (2012, p. 704) traz que:

A propriedade privada é considerada como elemento essencial ao desenvolvimento do modelo capitalista de produção, e, ademais, o direito à propriedade é inafastável da concepção de democracia atualmente existente. Foi por esse motivo que se preservou o direito de propriedade, alterando-se lhe o conteúdo, com a consagração de direitos sociais, e, ainda, com a declaração expressa de que também a propriedade é alcançada pela concepção social do Direito, o que se dá pela determinação de que a propriedade cumprirá sua função social.

Nota-se que o a propriedade privada é definida como essencial ao nosso modelo econômico de capitalismo, e esse aspecto não impede a inserção de direitos sociais sobre ela. É preciso a compreensão de que a função social da propriedade não luta contra o direito de propriedade, na verdade o completa, pois somente quando se atribui função à propriedade é que se exerce em sua plenitude o direito de propriedade.

A função social da propriedade é imposta a todos os imóveis independentemente se rural ou urbano. Temos que o imóvel urbano é aquele que proporciona condições de habitação, trabalho, educação, lazer, segurança e de circulação, sendo necessária a existência de hospitais, centros esportivos, escolas públicas, sistema de água, eletricidade, esgoto e estradas para locomoção. Os imóveis que não possuem tais características são tidos como rurais.

A função social da propriedade rural será atendida com o aproveitamento simultâneo dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente, respeitando as regulamentações do trabalho resultando no bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores.

Em nosso texto constitucional, além de o direito de propriedade e de a função social da propriedade serem classificados, ambos, como direitos individuais, posteriormente é possível localizá-los como princípios gerais da atividade econômica no art. 170, II e III, respectivamente.

Ao dispor essas duas matérias sequencialmente, por mais de uma vez, o legislador nos diz, de forma implícita, que esses institutos não devem ser opostos e sim complementares. É preciso compreender que a função social da propriedade não é um empecilho, ou um fator que coíba a existência do direito à propriedade, mas, na verdade, trata-se de uma obrigatoriedade que supera o interesse pessoal do proprietário particular em deixar o seu imóvel sem função à sociedade, para que se prevaleça o bem-estar da coletividade, de forma econômica e estrutural, atribuindo apenas vantagens a essa propriedade.

O art. 182, *caput*, da Constituição Federal estabelece que as políticas de desenvolvimento urbano são atribuição dos municípios, e que estes devem buscar o pleno desenvolvimento justamente das funções sociais para garantir o bem-estar de seus moradores (BRASIL, 1988, art. 182).

Já a função social da propriedade urbana será atendida quando se cumprir o disposto no parágrafo §2º do artigo 182 da CF, que estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, art. 182, §2º).

Sendo assim, ao obedecer ao que se preceitua o plano diretor de cada município, a propriedade urbana estará cumprindo sua função social (BRASIL, 1988, art. 182).

A necessidade de se estabelecer a função social da propriedade surge de forma clara por parte da Administração Pública, motivada pelo crescimento desordenado dos centros urbanos que começaram a chamar atenção do mercado imobiliário, que sempre foi seletivo e

bem especulativo, e isso acabou por expandir as cidades, levando a maior parte da população que detinha uma baixa renda a se afastar cada vez mais do centro.

Essa situação se tornou cada vez mais onerosa ao setor público, uma vez que, com o distanciamento da população, serviços básicos como saúde, educação, segurança, captação de esgoto, dentre outros necessários à sobrevivência e fornecidos pelo Estado, também deveriam ser levados até essa parcela da população.

O maior problema é que tais serviços já eram fornecidos pelo Estado, porém geograficamente no centro das cidades, local este onde se encontram os diversos imóveis ociosos, que possuem proprietários, em sua maioria, com o objetivo de os adquirirem apenas como meio de investimento, o que se traduz como especulação imobiliária, prática esta atemporal, que consiste na compra de bens imóveis com o intuito de vender ou alugar posteriormente quando a sua valorização diante do mercado aumentar.

Ocorre que, enquanto essa valorização não corresponde às expectativas do proprietário, o imóvel permanece vazio, ou abandonado, e força a população que não pode pagar por ele a se afastar cada vez mais dos centros das grandes cidades. E com isso cabe à administração pública levar até os novos bairros, cada vez mais distantes, aqueles serviços básicos já fornecidos nos bairros com grande número de imóveis ociosos.

O francês Duguit carregava a bandeira de que usar um imóvel de sua propriedade não se tratava de um direito, mas sim de um dever. A propriedade apenas se tornaria legítima quando se cumprisse sua função social, sendo assim o não usá-la iria na contramão de tudo o que se defendia e, portanto, não deveria ser admitido (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 36).

O alvo da função social da propriedade é justamente essa ociosidade desses imóveis, e assim toda a administração pública ganha, uma vez que se desonera de ter que expandir geograficamente e numerosamente a quantidade dos mesmos serviços sociais fornecidos.

A partir do momento em que o Estado passou a compreender tal situação, o direito à propriedade deixou de ser defendido como soberano e o bem-estar da coletividade ganhou espaço.

A função social da propriedade foi instituída como um mecanismo público de regulamentar o setor privado quanto a sua expansão por meio de diversos loteamentos habitacionais, assim se tornava uma forma de garantir o acesso à população aos serviços públicos essenciais.

A função social possui como finalidade não apenas o desenvolvimento, tanto do imóvel quando da sua localidade, mas também possui um caráter de justiça social que só será

atingido quando houver a conjugação do individual e coletivo mediante mesmo objeto. Assim a função social de fato se estabelecerá como uma base da ordem econômica e social.

O texto constitucional promove a inafastabilidade dos institutos da propriedade individual da propriedade coletiva, tão quanto promove a união entre o interesse público e privado, quando afirma que só existe propriedade privada quando se cumpre a função social da propriedade. Isso significa que se cumpre efetivamente a função social quando se utiliza a propriedade do modo como necessita a comunidade em que está inserida.

A constituição federal ao estabelecer que se deve cumprir de forma efetiva a função social da propriedade, autoriza o Estado a se valer de diversas ferramentas para o conseguir.

2.2 Sanções pela inobservância da função social da propriedade

Tornou-se imprescindível que se coibisse a inutilização de imóveis que alguns proprietários insistiam, e ainda insistem, em manter; e para isso eles deveriam ser punidos pela sua omissão, além de serem obrigados a enfim cumprir a função social da propriedade. Duguit descreve que o meio de se punir deveria ultrapassar as determinações negativas que evitam abusos e excessos a terceiros e atingir a fundo meios impositivos que desacreditem o abandono e a especulação imobiliária (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 36):

Os que comprem grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhes proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade.

Como já esclarecido, a função social da propriedade é parte integrante da própria propriedade, entretanto, devido aos resquícios do caráter soberano que rondava a propriedade privada, foi necessário que o ordenamento jurídico se posicionasse de forma incisiva, por meio não só do artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece a função social como uma das garantias fundamentais, mas, além disso, mediante art. 182 do texto constitucional, que trata da política urbana e assim detalha meios para que se tenha sucesso nessa empreitada de efetivamente cumprir-se a função social da propriedade.

O parágrafo segundo do artigo 182 nos traz que a função social da propriedade estará sendo exercida quando se atender as exigências retratadas no plano diretor do município.

Quando o legislador traz o município-sede da propriedade privada para listar os fatores que a fazem atender a função social, ele visa satisfazer especificamente as necessidades de cada região, que tendem a variar.

O *caput* do art. 182 da CF nos diz que o poder público municipal terá como objetivo garantir o bem-estar de seus habitantes, e cada cidade possui uma realidade própria, e suas necessidades podem variar (BRASIL, 1988, art. 182):

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

Nesse momento o poder público federal transfere a definição, fiscalização e punição da função social da propriedade ao município sob a premissa de individualização das necessidades, uma vez que o poder público municipal de fato conhece muito mais a realidade de sua própria população do que a União. É possível enxergar também uma forma de desonerar tal responsabilidade de seus ombros, uma vez que essa atuação diante função social de todo o país seria interminável. Outra característica, talvez, seria a de evitar o desgaste com os proprietários, que se sentem invadidos quando impelidos a cumprir uma ordem referente à função social da propriedade.

Mesmo com tamanha transferência de responsabilidade, a elaboração do plano diretor com intenção de cumprir-se a função social da propriedade deve coexistir em harmonia com as outras normas constitucionais, isso significa que o plano diretor deve listar o que é necessário para que a propriedade exerça sua função social sem que com isso haja abalo de nenhuma outra norma constitucional, em especial ao direito de propriedade.

A administração pública municipal não é dotada de liberdade plena para legislar sobre a função social da propriedade. Ela precisa levar em conta, por exemplo, o aproveitamento do solo, a necessidade de que as moradias sejam dignas, a defesa ao meio ambiente equilibrado, o combate enérgico à especulação imobiliária, o crescimento urbano desordenado, dentre outros fatores que presam a justiça social.

O parágrafo 4º do artigo 182 estabelece a ordem que o legislador atribuiu aos mecanismos da busca pela função social da propriedade da qual os municípios podem se valer (BRASIL, 1988, art. 182, §4º):

§ 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.

Para solucionar a inutilização desses imóveis, o legislador constituinte traz três ferramentas para que os municípios se valham. São eles: o parcelamento ou a edificação compulsórios, PEUC; o IPTU progressivo no tempo; e a desapropriação, como “*ultima ratio*”⁹.

Nesse artigo a Constituição Federal autoriza o município a editar lei específica para exigir que o proprietário de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, ou seja, ociosa, a torne útil. A área urbana ociosa não cumpre a função social da propriedade e portanto é um problema que contraria preceito constitucional básico.

Quando a norma traz a “faculdade” ao município de legislar com o intuito de assegurar o cumprimento de norma constitucional preexistente, ela não deixa à mercê do interesse do responsável pelo município. Na verdade, a norma descreve um problema em se cumprir uma norma constitucional e estabelece que o município tem a função de garantir a solução. Isso significa que o município não pode apenas ignorar o descumprimento, uma vez que é do interesse público a eficácia do instituto, sendo obrigado a exercer sua faculdade. Ao mesmo tempo em que ele pode, na verdade ele deve (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, p. 39).

⁹ Expressão em latim que significa última razão, ou último recurso.

3. PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS – PEUC

O descumprimento da função social da propriedade urbana trouxe a necessidade de que a administração pública municipal, respaldada pela Constituição Federal, utilize determinadas medidas coercitivas para coibir a inércia dos proprietários.

De acordo com inciso I do §4º do art. 182 da CF, a primeira delas é o PEUC, ou seja, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Esse mecanismo visa à conciliação do bem-estar dos munícipes e ao mais proveitoso uso do solo (BRASIL, 1988, art. 182, §4º, I).

O professor André Ramos Tavares, em seu livro Curso de Direito Constitucional, 10. ed., p. 709, nos esclarece o que significa o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios. Para ele o parcelamento é a divisão de forma material do imóvel com exclusivo propósito de atender interesse público, neste caso do município (TAVARES, 2010, p. 709).

Já a edificação compulsória é obrigar que o proprietário construa em seu imóvel algo que agregue a função social. Analogicamente se estabelece que a utilização compulsória, assim como a edificação, também é uma obrigatoriedade imposta ao proprietário, mas não de construir, e sim de utilizar, sendo assim destinada àqueles imóveis que possuem construções abandonas (TAVARES, 2010, p. 708):

O parcelamento ou loteamento do terreno urbano, acima indicado, implica sua divisão física consoante o interesse público municipal. A edificação compulsória é a imposição de que o proprietário arque com a construção forçada de edifício em sua propriedade.

Esse princípio norteador do PEUC é também fonte inaugural do Estatuto das Cidades, lei nº 10.257 de 2001, que trouxe premissas básicas que conduzem os municípios para a aplicação do PEUC e dos outros institutos descritos no art. 182 da Constituição Federal.

O Estatuto não é um manual detalhado de procedimentos, na verdade ele apenas estabelece métodos básicos que devem ser atendidos pelos municípios, o passo a passo é atribuído à especificidade de cada localidade, ficando a cargo de cada cidade.

O parágrafo único do art. 1º do estatuto já deixa claro a sua intenção (BRASIL, 2001):

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Regular o uso da propriedade urbana a fim de garantir o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos habitantes e o equilíbrio ambiental são os objetivos que o Estatuto traz em seu texto.

Essa primeira ferramenta na luta contra o descumprimento da função social da propriedade, o PEUC, depende da determinação legal dos municípios por meio de seu plano diretor.

A Constituição Federal cria o PEUC, e o Estatuto das Cidades, além de reafirmar a existência, também retrata a possibilidade de sua utilização e, de forma bem genérica, descreve o procedimento a ser adotado para sua implementação, deixando para a administração municipal a definição específica de como será a aplicação real do PEUC. Cabe ao município estabelecer, por exemplo, sobre a área de aplicação, se ocorrerá em toda a cidade ou em parte dela, entre outros instrumentos básicos para o efetivo cumprimento da função social.

É inteligente que a definição territorial para a aplicação do PEUC não seja em toda a cidade, e sim em uma fração determinada previamente, onde o fator determinante seja a infraestrutura que a área possua. Essa delimitação é necessária para que o instrumento não perca seu cunho de penalidade e se torne na verdade uma norma de uso do imóvel. A infraestrutura de urbanização é uma característica que definirá onde poderá se aplicar o instrumento, uma vez que não se pode exigir uma função social de uma propriedade localizada em uma região sem as condições mínimas de ocupação do solo, como água tratada, esgoto, asfalto, energia elétrica, linha de ônibus, escolas, postos de saúde, policiamento etc.

A princípio tanto a Constituição Federal, em seu art. 182, “§4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica [...]”; quanto o estatuto da cidade, no *caput* do art. 5º – “Lei municipal específica para área incluída no plano diretor [...]”, estabelecem a necessidade de uma lei municipal específica, além do plano diretor, que de fato determine cada detalhe para a instituição do PEUC. Talvez por economia legislativa, ou até mesmo falta de incentivo, a realidade é que muitas vezes o próprio plano diretor se adianta e elenca a metodologia de aplicação do PEUC, o que, caso não seja feito de forma detalhada, causará uma irregularidade por ausência da norma específica. Sendo assim, de fato, se o plano diretor trazer todos os detalhes necessários para a aplicação do PEUC, como prazos, procedimento, delimitação geográfica, normas de urbanização, dentre outros, não haverá a necessidade de uma norma mais específica (BRASIL, 1988, art. 182, §4º; BRASIL, 2001, art. 5º).

Mesmo assim a obra fornecida pelo Ministério da Justiça, “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulação e Aplicação”, de

2015, aconselha a elaboração de uma norma específica com intuito de garantir uma “maior segurança para os municípios e para evitar questionamentos por parte dos proprietários”, sanando assim um possível defeito legal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 41).

O *caput* do art. 5º do Estatuto da Cidade descreve também quais os imóveis serão passíveis de serem penalizados pelo PEUC (BRASIL, 2001, art. 5º):

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

Diante dessa definição e para compreendê-la integralmente, há a necessidade de se verificar cada termo que esse artigo estabelece. São eles o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Neste contexto precisamos definir que o solo precisa ser urbano, logo esse solo precisa estar dentro de um determinado município, não devendo englobar sua área rural. A definição de solo urbano necessita de acompanhar o plano diretor de cada município, pois cabe a ele a definição específica de urbanização.

Após localizar os imóveis que se encaixem no “solo urbano”, passamos ao “não edificado”. Neste contexto o solo, ou seja, o imóvel que pertence à zona urbana de um município e que não possua construção nenhuma é passível de ser penalizado pelo PEUC.

O contexto de subutilizado pode deixar livre a interpretação individual, o que poderia gerar inúmeras confusões e justamente por isso que o inciso I do §1º do art. 5º do Estatuto trouxe o que se considera como subutilizado (BRASIL, 2001, art. 5º): “§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”.

Assim, o imóvel urbano que possua em sua área o aproveitamento menor do que o plano diretor ou do que a lei específica definir estará sendo subutilizado. Ou seja, o imóvel estará sendo usado de maneira aquém do que é necessário.

O art. 5º continua com os imóveis não utilizados. Quando o legislador estabelece que os imóveis em geral, desde que urbanos, não utilizados, possam ser passíveis do PEUC, ele engloba aqueles imóveis tidos como abandonados. Não só terrenos sem construção, mas aquelas casas ou prédios com construções iniciadas e paralisadas ou abandonadas, que toda cidade possui (BRASIL, 2001, art. 5º).

O §2º do art. 5º traz o proprietário do imóvel que atende essas características acima descritas como o responsável a ser notificado a cumprir a função social da propriedade: “§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” (BRASIL, 2001, art. 5º).

Nesse momento o legislador exige que a notificação feita aos proprietários cumpra algumas regras, e a primeira delas é que ela seja averbada no cartório do registro de imóveis, o que tornará pública a existência de uma irregularidade naquele imóvel, evitando que algum terceiro de boa-fé o adquira sem prévio conhecimento.

A segunda regra está definida no §3º e estabelece que a notificação seja feita por funcionário público ao proprietário, de forma pessoal, e, caso este último seja pessoa jurídica, ao gerente ou administrador. O funcionário público deverá tentar a notificação por pelo menos três vezes e, caso não consiga efetivá-la, poderá usar o edital como meio de notificação (BRASIL, 2001, art. 5º):

§ 3º A notificação far-se-á:

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

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

Adiante o §4º descreve o prazo mínimo para cumprimento do PEUC (BRASIL, 2001, art. 5º):

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

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

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Nota-se que não há a imposição de um prazo máximo, apenas de prazo mínimo, logo o plano diretor e a legislação específica podem trazer prazos superiores a cada município.

A princípio o proprietário terá no mínimo um ano para apresentar à prefeitura um projeto de construção para seu imóvel e, após a sua aprovação, terá, também no mínimo, dois anos para começar o processo de construção.

Caso o projeto se refira a construções de grande porte, o §5º autoriza o município a estabelecer a conclusão por etapas mesmo a sua aprovação sendo como um todo (BRASIL, 2001, art. 5º): “§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo”.

O art. 6º do Estatuto da Cidade impõe que a transmissão do imóvel entre vivos ou por sucessão que ocorra após a notificação também obriga o novo proprietário às obrigações do PEUC, sem a interrupção dos prazos que por ventura já estejam correndo. Isso acontece

porque, embora o agente que se responsabiliza a cumprir a função social seja o proprietário, a obrigação acompanha o imóvel. Por esse motivo se faz tão necessária a averbação da notificação pelo cartório de registro de imóveis, para que não se suscite o desconhecimento. Com a averbação a notificação passa a ter efeito não só ao proprietário, mas também a terceiros, sem ela apenas o proprietário responde, os futuros adquirentes ou sucessores, não (BRASIL, 2001, art. 6º): “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”.

O proprietário do imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado será o agente responsável por cumprir a função social e, caso não o faça, será também o responsável em arcar com as penalidades, tanto o PEUC, quanto a alíquota progressiva do IPTU, quanto uma possível desapropriação.

Esse agente não possui característica prevista na lei, apenas que seja o proprietário, o que nos traz a seguinte indagação: O poder público como proprietário de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados também poderá ser penalizado? *A priori* a resposta seria afirmativa. Entretanto a singularidade no tratamento fornecido aos entes públicos gera empecilhos na aplicação das penalidades pela falta de função social nas propriedades públicas.

A dependência orçamentária dos municípios; a imunidade quanto ao pagamento de impostos sobre patrimônio, renda e serviços conferida à União, estados, DF e municípios, a que se refere o art. 150, VI, alínea a, da CF; além da impossibilidade de interferência municipal na propriedade dos outros entes federativos são os fatores impeditivos de se penalizar o poder público como proprietário de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados (BRASIL, 1988, art. 150).

Essa inviabilização da utilização das ferramentas do art. 182, §4º, I, II e III, da CF, para os imóveis públicos não significa que estes não devam cumprir a função social da propriedade, muito menos que não existe nenhum meio de incitar seu cumprimento. Os municípios devem negociar com os outros entes elucidações capazes de garantir que os imóveis públicos também possuam função social.

O PEUC, assim como as outras penalidades do art. 182 da CF, possui como objetivo erradicar a ausência da função social da propriedade, muitas vezes originária na prática excessiva da especulação imobiliária. Por isso, quando o legislador estabeleceu as normas que os definem, ele não se prendeu à Administração Pública como agente, primeiramente por ser um dos mais interessados no cumprimento da função social e por não ser um especulador.

Mesmo diante do prazo para se apresentar o projeto e posteriormente para dar início à construção, é possível que o município esbarre na dificuldade financeira do proprietário para conclusão. Pensando nisso o Estatuto da cidade, em seu art. 46, traz a possibilidade da criação de um consórcio imobiliário a fim de viabilizar a função social do imóvel (BRASIL, 2001, art. 46):

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Neste caso o proprietário transferirá o imóvel ao município, que atuará como investidor e custeará toda a construção, reforma, ou o que for necessário para tornar o imóvel viável. Após finalizar o projeto, o proprietário original receberá do município unidades imobiliárias a título de pagamento. O valor dessas unidades será calculado com base no valor atribuído ao imóvel antes das benfeitorias e será pago da mesma forma que na desapropriação, com títulos da dívida pública municipal.

Após a devida notificação, caso haja inércia do proprietário, nos demais passos do PEUC, o poder público municipal poderá seguir na aplicação das penalidades do art. 182 da CF/88.

4. DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU – PROGRESSIVO NO TEMPO

Respeitando a ordem elencada no §4º do art. 182 da CF/88, temos o segundo inciso e, portanto, a segunda penalidade, a imposição de uma alíquota progressiva ao cálculo do imposto predial e territorial urbano no tempo. Após instituir as normas necessárias para se aplicar o PEUC, o próximo passo é a sua execução. Com a falta de êxito do PEUC, isto é, com a permanência da ociosidade dos imóveis, passa-se à medida mais gravosa, que busca atingir o bolso do proprietário contribuinte: a cobrança de IPTU com alíquota progressiva no tempo.

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é o imposto atribuído à propriedade de imóveis urbanos. Sua definição está no art. 32 do Código Nacional Tributário – CTN (BRASIL, 1966, art. 32):

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Além do art. 32 do CTN, o art. 156 da CF já definiu que a competência para cobrar o Imposto Predial e Territorial Urbano pertence aos Municípios. O fato gerador desse imposto é ter a propriedade, o domínio útil, ou a posse de um bem imóvel, obrigatoriamente em zona urbana.

Ressalta-se a necessidade de o imóvel pertencer à zona urbana, onde se tenha a presença de uma determinada infraestrutura, fruto de investimentos públicos, que são custeados por toda população. Caso não seja, o imposto a ser cobrado será outro, isso justifica a necessidade de especificar, garantindo-se até mesmo um parágrafo no CTN para esse requisito.

O § 1º do art. 32 do CTN descreve que a zona urbana deverá ser conceituada em lei municipal, entretanto exige que possua ao menos dois de seus incisos como característica de urbanização (BRASIL, 1966, art. 32):

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Em se tratando de uma região com pouca ou nenhuma infraestrutura de urbanização, o que é a realidade de diversos bairros em todos os municípios brasileiros, o imposto continua a ter sua força de aplicabilidade. Usar a falta de estrutura como argumento pífio para se evitar a aplicação da alíquota progressiva ao IPTU nada mais é que uma forma de insistência do proprietário, uma vez que esse detalhe não o impediu de adquiri-lo, muito menos do grande empresário de fundar um novo loteamento com pouca ou nenhuma estrutura. Ainda com a fragilidade desse argumento, o poder público não se desonera da obrigação de fornecer estrutura necessária a toda zona urbana conforme o elencado no art. 32 do CTN.

O §2º do mesmo artigo autoriza o município a integrar na área considerada urbana áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, ou seja, áreas em processo de urbanização, mediante aprovação dos órgãos competentes mesmo que essas áreas estejam além dos limites definidos no parágrafo antecessor (BRASIL, 1966, art. 32):

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Definido o fato gerador, outra característica importante é o valor do imposto que é baseado no valor venal do imóvel, conforme o art. 33 do CTN descreve: “Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.” Esse valor venal na prática é definido pela prefeitura municipal, que cria parâmetros e métodos de agregar valores ao metro quadrado por região. Leva-se em consideração o valor do imóvel em uma possível transação comercial, a sua área construída, a posição, a sua utilização, o tempo de existência e o valor por metro quadrado que a região possua. Nesse cálculo o CTN determina que o município não poderá atribuir preço aos bens móveis que sejam mantidos permanentemente ou temporariamente no imóvel. Esse cálculo é bem complexo e cabe à prefeitura fazê-lo com muita cautela (BRASIL, 1966, art. 33): “Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade”.

Ser proprietário, possuidor ou titular do domínio útil de um imóvel o torna agente a ser cobrado pela administração pública municipal em relação ao IPTU, assim como determina o art. 34 do CTN: “Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título” (BRASIL, 1966, art. 34).

As alíquotas utilizadas nos cálculos desse imposto podem sofrer variações sobre determinados aspectos como o uso comercial ou residencial do imóvel, o bairro em que está

localizado. Além disso é possível alíquotas progressivas do IPTU em detrimento do valor venal do imóvel, sob a premissa da capacidade contributiva de cada proprietário. Esse contraste na forma de se calcular é possível devido à Emenda Constitucional 29 de 2000, entretanto na prática esse procedimento de cálculo não era novidade, e então o STF, em sua súmula 668, determinou a inconstitucionalidade de leis anteriores com a progressividade definida: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

Compreendendo do que se trata o IPTU, passamos a analisar como sua alíquota se torna uma forma punitiva em sua progressividade retratada no art. 182, §4º, da CF.

Essa hipótese de imposto progressivo é a segunda cartada da qual o poder público se vale para forçar o devido cumprimento da função social da propriedade. A forma progressiva do IPTU é a sua forma derivada, em que a sua incidência deixa de ser simplesmente a propriedade de um imóvel urbano e adentra em uma conduta ilícita, qual seja: o mau uso empregado a esse imóvel. Para isso o IPTU ultrapassa sua atribuição original de arrecadação e atua de forma extrafiscal, na qual o seu objetivo se torna estimulante, indutor de atos que necessitam ser realizados, ou melhor, obedecidos; e coibidor de ações que devem ser reprimidas. A atuação extrafiscal torna o IPTU uma sanção, um mecanismo de regular uma determinada atividade, neste caso o mau uso que o proprietário agrega ao imóvel urbano (BRASIL, 2015, p. 44).

A princípio o IPTU, quando cobrado de forma fiscal, possui caráter arrecadatório, ou seja, possui intuito de crescer a receita do município, sendo assim quando a progressividade referente ao valor venal do imóvel é aplicada, sua alíquota será aumentada conforme aumenta seu valor venal, e com isso os rendimentos do município também aumentariam. O propósito nessa forma de cobrança progressiva de caráter fiscal é o de arrecadar um valor maior para os cofres municipais, levando em consideração a capacidade contributiva do proprietário/contribuinte (CALDAS, 2016).

A forma progressiva do IPTU, narrada no art. 182, §4º, II, da CF, abandona o caráter fiscal que possuía em sua versão comum e apresenta a extrafiscalidade como base. Quando o imposto passa a ter natureza extrafiscal, ele perde o seu objetivo arrecadatório e torna-se meio de coagir ou de induzir o agente contribuinte a cumprir outras determinações de cunho diferente de arrecadar. Nessa forma extrafiscal, a progressividade é atrelada ao tempo em que se permanece descumprindo a legislação (CALDAS, 2016).

Importante frisar que o IPTU progressivo também não possui caráter confiscatório, como já arguido anteriormente como embasamento para uma possível inconstitucionalidade. A corrente que defendia essa teoria alegava que o IPTU em sua forma progressiva contrariava o art. 150, IV, da CF, que proíbe que a União, os estados, o DF e os municípios usem os tributos como confisco, que na verdade é a prática de tomar para si de forma total ou parcial o imóvel privado por um dos entes federativos sem a devida indenização. O que afasta a natureza de confisco do IPTU progressivo é justamente o caráter extrafiscal que ele possui. A ideia de combater práticas ilegais autoriza sanções enérgicas, e o IPTU progressivo é uma delas.

Cumpra a análise dessa modalidade de imposto, uma vez que seu caráter é sancionador e já se definiu que tributo não pode ser penalidade. O art. 3º do CTN deixa muito claro (BRASIL, 1966, art. 3): “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O legislador trouxe a condicionante de que para ser tributo não pode ser sanção de ato ilícito, sendo assim, como então se pode, de forma legal, cobrar o IPTU progressivo pelo não cumprimento da função social da propriedade?

A possibilidade da forma sancionadora de alíquota progressiva do IPTU é aceita justamente na sua forma extrafiscal, pois o agente/contribuinte incorre em ilícito ao deixar de cumprir a função social da propriedade, e o legislador usa como ferramenta a alíquota progressiva vinculada ao imposto de sua propriedade para induzi-lo ao cumprimento da lei.

O STF, na súmula 668, reconhece a legalidade do caráter extrafiscal da progressividade para induzir a função social, de forma atemporal, “[...] salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

O imposto cobrado em si não é sanção, uma vez que todos os fatos geradores foram cumpridos. O que na realidade cumpre o papel de pena é a alíquota que será diferenciada, na forma progressiva caso o proprietário permaneça inerte, ao fim de seu prazo após sua notificação, a cumprir a função social da propriedade.

Outro aspecto que fortalece o IPTU progressivo no tempo como pena é sua definição constitucional, perante a vedação de tributo como sanção estar contida no CTN, norma infraconstitucional. Invocando a hierarquia das normas, temos a Constituição Federal como lei máxima (CALDAS, 2016).

É visível que o intuito dessa progressividade na verdade é não ser utilizada, visão diferente da progressividade arrecadatória do imposto raiz. O legislador criou essa

possibilidade como segunda alternativa, após tentar de outra forma o cumprimento da função social, com a determinação de um lapso temporal considerável.

O IPTU progressivo, assim como o PEUC, detém como alvo erradicar a ociosidade imobiliária, cujo maior agente causador é a especulação imobiliária, por meio da qual a aquisição de imóveis foi enraizada em nossa cultura como meio seguro de investimento. Ao elevar de forma progressiva o valor do imposto desse imóvel em questão, frustra-se essa suposta valorização, pois não será mais vantajoso permanecer com a propriedade de um imóvel com um imposto tão caro quanto seu preço real possa chegar.

Para se aplicar o IPTU progressivo, é necessário passar pelo PEUC, e, na hipótese do projeto apresentado inicialmente ser descumprido ou os prazos desrespeitados, poderá ser concedida essa progressividade na alíquota cobrada, pelo período máximo de 5 anos consecutivos (BRASIL, 2001, art. 7º):

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.

Mediante lei específica o município estabelecerá a alíquota que será utilizada, porém o §1º do art. 7º do EC o limita em duas vezes o valor cobrado no ano antecedente, além de determinar 15% como a alíquota máxima a se alcançar (BRASIL, 2001, art. 7º): “§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento”.

Esse aumento na alíquota deve iniciar no primeiro ano após se descobrir a ilegalidade praticada, ou seja, o mau uso do imóvel, e, enquanto não se resolver tal situação, a cobrança deverá permanecer alterada, devendo retornar ao patamar original no próximo ano em que se comprovar a efetiva consagração do PEUC.

Os 15% a que se refere o Estatuto da Cidade é o valor máximo que a alíquota poderá alcançar de forma gradativa, quando o proprietário/contribuinte insistir em descumprir não só a função social da propriedade, que é regra constitucional, mas também o avençado com a prefeitura por meio do PEUC. A autora Marcia Vieira Marx Andrade¹⁰, em seu artigo “O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento de Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade”, menciona o comentário de Fernanda

¹⁰ Jurista, servidora pública e Mestre Executivo em Meio Ambiente pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Dias Menezes Almeida sobre o Estatuto da Cidade, no qual ela exemplifica como essas limitações impostas à alíquota do IPTU progressivo funcionaram (ANDRADE, 2007, p. 168):

[...] uma alíquota original de 0,5% pode, no máximo, passar no ano seguinte para 1%; no 2º ano para 2%; no 3º ano para 4%; no 4º ano para 8% e, no 5º ano para 15%.

Outro exemplo: uma alíquota original de 0,25% pode, no máximo passar no ano seguinte para 0,5%, e no 2º ano para 1%; no 3º ano para 2%; no 4º ano para 4% e no 5º ano para 8%(nesse exemplo a alíquota máxima de 15 % não será atingida).

Salienta-se que, caso haja algum tipo de aumento no IPTU normalmente cobrado, seja de alíquota ou de valor venal, ele também será acrescido ao IPTU progressivo.

Mediante a afronta à legislação magna e ao compromisso firmado entre o proprietário e a prefeitura, além da natureza extrafiscal atribuída, não há de se falar que a cobrança no patamar de alíquota máxima é inconstitucional ou feita de surpresa.

Mesmo após a instituição do IPTU progressivo, o proprietário continua obrigado a garantir o cumprimento da função social da propriedade, e, caso permaneça na inércia pelo período de 5 anos, poderá o município cobrar-lhe a alíquota máxima até que se cumpra o PEUC ou até a desapropriação-sanção (BRASIL, 2001, art. 7º): “§ 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”.

Após o período de 5 anos, esse parágrafo estabelece que o Município continuará a cobrar o imposto progressivo com a alíquota máxima, até que se consagre o cumprimento da função social da propriedade, certificando a possibilidade da aplicação da sanção mais gravosa prevista no art. 8º, que é a desapropriação. A questão que paira nessa situação é: O instituto da desapropriação é na verdade uma faculdade, e se o município pode escolher se apenas permanece a cobrança do IPTU progressivo ou se segue adiante no procedimento?

Há posicionamentos que insistem que, após os 5 anos cobrando o imposto de forma progressiva, o Município é obrigado a iniciar o processo de desapropriação. Entretanto é majoritariamente entendido que caberá à Administração Pública Municipal estabelecer qual instrumento será adequado a sua realidade, lembrando que o objetivo tanto da cobrança do IPTU progressivo quanto da desapropriação não é nem aumentar a arrecadação, muito menos agregar mais um imóvel ao seu rol de patrimônios públicos, e sim conferir função social aos imóveis inutilizados em sua zona urbana, erradicando assim os vazios urbanos. Tendo isso em vista o Município avaliará qual dos dois será mais eficaz, se a manutenção do imposto progressivo por mais do que 5 anos ou se a desapropriação. Se o poder Público Municipal

escolher a desapropriação, até que se encerre esse processo e enfim o torne patrimônio do município, deverá ser cobrado, na forma progressiva com alíquota máxima, o imposto.

Caso o proprietário/contribuinte não efetue o pagamento do imposto progressivo, a prefeitura poderá ingressar com os meios legais de execução, porém não se poderá arrestar o imóvel em execução, pois estaria assim se caracterizando uma forma de expropriação a prazo. A cobrança desse tributo não pode gerar a perda da propriedade, caso acontecesse estaríamos diante enfim do confisco, inconstitucional.

Além disso, está terminantemente proibida a concessão de isenção a qualquer pessoa da progressividade imposta ao IPTU do imóvel inutilizado: “Art. 7º § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo” (BRASIL, 2001, art. 7º).

Caso o proprietário, até aqui negligente, resolva cumprir a lei e garanta a função social da propriedade pelo PEUC, a progressividade deverá ser suspensa e a alíquota do IPTU retornará ao valor normal no próximo exercício.

Caso a obrigação firmada pelo projeto do PEUC necessitar de várias etapas por ser muito grande ou de difícil conclusão, a sanção da progressividade só poderá ser aplicada em caso de inércia durante o processo, ou seja, pode-se cobrar o imposto progressivo caso não se inicie a execução do PEUC e, caso iniciado, haja a sua paralização. Em situações nas quais se necessite da aplicação do IPTU progressivo em momentos diferentes de forma recorrente, a alíquota sempre deverá iniciar a progressividade pelo valor normal respeitando os limites e regras esclarecidos anteriormente.

Em mais uma tentativa de frustrar a incidência do imposto progressivo sanção, já se argumentou quanto a sua falta de pessoalidade e assim a falha na capacidade contributiva descrita no §1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988, art.145):

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Ocorre que o IPTU puro e simples é um tributo voltado à propriedade, ou seja, em ter para si um bem imóvel, isso significa patrimônio, e, portanto, possui um valor material de fácil determinação, usando as características físicas do imóvel, seus atributos, sua localização.

Esse valor atribuído ao imóvel por si só confere capacidade contributiva suficiente ao pagamento do imposto, e essa capacidade acompanha a forma progressiva e sancionadora do mesmo imposto. A capacidade contributiva não se baseia no valor líquido que o proprietário

do imóvel possui em dinheiro vivo em mãos ou em contas bancárias, na verdade a capacidade contributiva se mede pela possibilidade de se adimplir com os impostos que incidem sobre determinado cenário, sendo assim completamente possível que o proprietário de um imóvel consiga pagar um imposto com valor bem inferior ao do bem. Diante da garantia da capacidade contributiva pelo próprio imóvel, afasta-se definitivamente a alegação de falta de condições financeiras para adimplir seus impostos. Mesmo que não se afastasse tal contenda, a opção de comercializá-lo sempre existirá.

5. DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é um instituto reconhecido pela legislação brasileira, no qual se retira a propriedade de um imóvel de seu detentor particular e a transfere para o poder público, por meio de uma indenização. A art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, estabelece os motivos que sustentam esse instituto, além de deixar expressamente registrada a necessidade de uma indenização compatível com o imóvel alvo (BRASIL, 1988, art. 5º): “[...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

Essa é a expressão mais agressiva de intervenção estatal na propriedade privada, uma vez que se extingue por completo o poder do proprietário.

Ocorre que o mesmo inciso XXIV do art. 5º da CF, que nos apresenta a desapropriação, também descreve a possibilidade de exceções previstas em lei para a forma de indenizar o proprietário anterior pela perda de sua propriedade.

Diante das possibilidades de desapropriação localizadas e dos inúmeros conceitos vislumbrados, Kiyoshi Harada¹¹ (2015, p. 16) estabelece que:

[...] a desapropriação como um instituto de direito público consistente na retirada da propriedade privada pelo Poder Público ou seu delegado, por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante o pagamento prévio da justa indenização em dinheiro (art. 5o, XXIV, da CF), por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 da CF), por contrariedade ao Plano Diretor da cidade (art. 182, § 4o, III, da CF), mediante prévio pagamento do justo preço em títulos da dívida pública, com cláusula de preservação de seu valor real, e por uso nocivo da propriedade, hipótese em que não haverá indenização de qualquer espécie (art. 243 da CF).

De forma mais ampla possível, Harada abarcou em sua conceituação todos os motivos e suas possíveis indenizações que englobam o instituto da desapropriação que a nossa legislação permite.

O pensamento, ao se vislumbrar a desapropriação em todas as suas versões, é sempre o de sobreposição do interesse público/social em detrimento do particular. O texto legal estabelece que a desapropriação apenas será possível “por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social”. A necessidade, a utilidade pública e o interesse social sempre se coadunam em um único propósito que é justamente promover o bem maior à coletividade,

¹¹ Jurista, Mestre e Professor. Possui diversas obras em Direito Administrativo, Tributário e financeiro. Ex-procurador chefe da Consultoria Jurídica de São Paulo.

mesmo que para isso tenha-se que tomar para si patrimônio legalmente pertencente a um particular.

O modelo de desapropriação objeto de nossa discussão é uma exceção ao inciso XXIV do art. 5º da CF, e não apenas em seu método de indenizar, mas em toda a sua estrutura. Ele está previsto no inciso III, §4º, do art. 182, também de nossa Carta Magna, como uma das ferramentas de compelir os donos de imóveis inúteis a atribuir-lhes função social (BRASIL, 1988, art. 182):

[...]

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.

Mais conhecido como desapropriação-sanção, essa modalidade de desapropriação não obedece ao regramento tradicional. Inicialmente o que lhe motiva é justamente o não cumprimento da lei, ou seja, a não atribuição de uma função social à propriedade privada. Em harmonia com as outras espécies de desapropriação, essa modalidade protege o interesse social, para eliminar a ociosidade dos vazios urbanos.

O intuito de se criar uma possibilidade da perda da propriedade a quem não exerce a função social nunca foi o de adicionar patrimônio ao vasto rol de propriedades públicas, mas sim de compelir o proprietário a gerar uma utilidade ao seu imóvel.

Seu papel é sancionador uma vez que é a *ultima ratio* que o legislador encontrou para quem insiste em defender a plenitude de seu egoístico poder de proprietário, se esquivando do cumprimento da legislação, prejudicando assim toda a sociedade.

Coube ao Estatuto da Cidade, mais uma vez, estabelecer a aplicação desse dispositivo punidor, e em seu art. 8º está estipulado que, após os cinco anos de cobranças de IPTU com alíquota progressiva no tempo e a inércia do proprietário perante o PEUC, o poder municipal poderá desapropriar o imóvel em questão mediante o pagamento da dívida pública.

Os principais pontos que causam divergência entre a desapropriação-sanção e as demais também são os responsáveis por fortalecê-la como sanção, pois são características teoricamente piores para o proprietário.

Inicialmente, a indenização fornecida pelo poder público no procedimento de desapropriação é calculada com base no valor de mercado, no qual também se contabilizam as expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. Entretanto, na modalidade sanção, o cálculo da indenização é bem diferente, ele possui como base inicial o valor venal do imóvel, valor este que é estipulado pela planta genérica do município e corriqueiramente

bem menor que o valor real de mercado. Ademais, desse valor ainda se descontaram eventuais valores de obras realizadas depois da notificação, e não se contabilizará nenhuma expectativa de ganho, nem lucros cessantes muito menos juros compensatórios. Essas imposições encontram-se previstas no §2º do art. 8º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art. 8º).

Segundo esses requisitos de cálculo do valor de indenização, já se percebe o quanto o valor de uma desapropriação-sanção será proporcionalmente menor que o valor de um procedimento padrão.

Adiante, a forma de pagamento dessa indenização também é diferente na desapropriação-sanção. Nesse caso, como preceitua o inciso III do §4º do art. 182 da CF, o pagamento deverá ser feito por meio de títulos da dívida pública, pagos em até dez anos com parcelas anuais, iguais e sucessivas, deferentemente do pagamento feito em dinheiro das outras modalidades de desapropriação. Outro detalhe que o §3º do EC estabelece é que esses títulos da dívida pública não terão poder liberatório para pagamentos de tributos, isso significa que o seu possuidor não poderá usá-los como meio de negociação por eventuais e futuras dívidas com a fazenda pública (BRASIL, 1988, art. 182).

Ao final do processo de desapropriação, o que se espera, na verdade se exige, do poder público, como novo detentor, é que o imóvel enfim torne-se útil, e para isso o §4º do art. 8º do EC estabelece o prazo máximo de 5 anos da incorporação do imóvel ao patrimônio público para que ele efetivamente cumpra sua função social (BRASIL, 2001, art. 8º).

A forma como se dará o cumprimento da função social da propriedade a esse imóvel poderá ser por meio direto do poder público para suprir alguma necessidade que possa existir naquele momento, ou mediante alienação ou concessão a terceiros, salvaguardado o procedimento licitatório legal, de acordo com o narrado no §5º, art. 8º, EC (BRASIL, 2001, art. 8º).

Em caso de alienação ou concessão, o novo adquirente também ficará obrigado a cumprir o PEUC e garantir a função social do imóvel.

Desde que a ideia de se cumprir verdadeiramente a função social da propriedade deixou as linhas maternas da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade e chegou aos municípios em seus planos diretores e suas legislações específicas, não há indício de nenhuma desapropriação-sanção. E o motivo é que em 1993 foi criada uma emenda constitucional que proibia que os estados, Distrito Federal e municípios emitissem os títulos da Dívida Pública que seriam utilizados como indenização. Essa emenda dizia que tal proibição viria até 31 de dezembro de 1999. Ocorre que no Senado Federal, órgão responsável por aprovar as emissões de títulos da dívida pública, essa emenda desencadeou a edição de resoluções para regular a

matéria. A última foi editada em 2001 e manteve a proibição até 31 de dezembro de 2020. Em 2014 foi editada uma Lei complementar de nº 148, que acompanhou a proibição de emissão, porém sem o fator temporal de definição. E se foram mais de 20 anos.

Essas normas supervenientes à Constituição Federal que impedem seu cumprimento deveriam ser por si só consideradas inconstitucionais e assim, revogadas. Ocorre que não foram, e até o momento não se tem notícia de desapropriação-sanção.

Dessa forma, após exaurir todas as possibilidades de se atribuir função social à propriedade, respeitando todo o lapso temporal descrito, o poder público municipal se vê impedido de dar o próximo passo, cabendo a ele apenas a manutenção da cobrança do imposto progressivo, dentro da limitação previamente descrita, por prazo indeterminado, até que se torne útil o imóvel alvo.

Tendo em vista o fracasso do PEUC, por motivos variados, os proprietários se sentem inatingíveis e retornam ao patamar da soberania do direito de propriedade que sempre os acompanhou, uma vez que a forma mais extrema de coação ao cumprimento da lei é impedida de ser aplicada justamente por outras leis. Não há motivos penosos relevantes o suficiente que forcem o proprietário a gerar uma função social à propriedade. A alíquota progressiva é baixa para quem de fato prejudica as cidades, os grandes especuladores. O cidadão que possui seu imóvel e não conseguiu até o momento construir acaba sendo o único atingido, pois para ele a alíquota progressiva tem grandes impactos financeiros, enquanto o grande especulador insiste na inutilidade e efetua os pagamentos devidos, isso quando de fato paga, sabendo que nada mais gravoso poderá lhe atingir.

6. APLICABILIDADE

Após o intenso mergulho teórico na imensidão do instituto da função social da propriedade, esclarecendo sua necessidade e os mecanismos que possibilitam o efetivo cumprimento da legislação, passemos à análise prática. De fato é possível que o direito à propriedade deixe de ser pleno em detrimento do bem coletivo? É possível que todos os imóveis inúteis sejam impulsionados a cumprir a função social obrigatória? Os mecanismos que a Constituição Federal traz em seu artigo 182, §4º, tem aplicabilidade? Se positivo, sua aplicabilidade trouxe sucesso ao seu objetivo?

Para tanto se responder, utilizaremos os números práticos de determinadas cidades: Maringá (PR), Goiânia (GO) e São Paulo (SP). Com destaque para: Goiânia, por ser de residência da autora deste trabalho; e São Paulo, por ser a capital mais populosa do nosso país.

6.1 Maringá

Maringá é a terceira maior cidade do estado do Paraná, no sul do Brasil, com 487,012 km² de área. Sua população, de acordo com o último censo em 2010, era de 357.077 pessoas. Naquele ano, a estimativa era de que em 2021 esse número chegasse a 436.472 pessoas (IBGE, 2010).

A cidade conta com rede de tratamento de esgoto em 83% de suas habitações, além de possuir uma urbanização considerada adequada, ou seja, com bueiros, calçadas, asfalto e meio-fio em 90,6% de suas moradias (IBGE, 2010).

A área considerada urbana atinge 128 km² e a rural, os outros 360 km². Ocorre que a maior parte de sua população, cerca 98%, ocupa a área urbana enquanto os outros 2% acabam residindo na área rural (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 217).

O município, que foi planejado, possui há alguns anos um mercado imobiliário bastante aquecido, e os principais empreendimentos disponíveis no mercado são os loteamentos, espalhados por toda a cidade, e eles representam 20% de sua área urbana, cerca de 27 km². Diante desse movimento no mercado imobiliário e com uma quantidade considerável de vazios urbanos e não edificadas já presentes nos bairros estabelecidos e urbanizados, há um questionamento sobre o motivo racional dessa demanda existir (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 219).

A resposta está relacionada aos motivos que tornaram a ausência da função social da propriedade um problema. A essência absolutista do direito de propriedade, que faz com o proprietário haja da forma que quiser e quando quiser, atrelada à visão histórica de riqueza e poder vinculados à quantidade de propriedades, que ao final resulta na especulação imobiliária.

Neste contexto o município de Maringá instituiu as ferramentas do art. 182, §4º, I, II e III, da CF, para buscar a função social da propriedade e assim diminuir os vazios urbanos e a expansão desordenada da cidade.

O projeto do plano diretor da cidade é datado de 2001, porém só foi aprovado em 2006, a Lei Complementar nº 632 de 2006. Nele se dividiu o perímetro urbano em 5 Macrozonas: Consolidação, Qualificação, Industrial, de Proteção Ambiental e de Concentração. Já o perímetro rural foi dividido em 3 Macrozonas, a de Transição, de Proteção do Manancial e a Rural (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 220).

Quadro 1 – Macrozonas Urbanas e Rurais – Características e Objetivos Estabelecidos pela Lei Complementar nº 632/2006

MACRO-ZONA	LOCALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS ESTABELECIDOS NO PD
URBANA DE CONSOLIDAÇÃO	porção central da área urbana.	boa qualidade de infraestrutura, desenho urbano e paisagem urbana; concentração de comércio e serviços; presença e concentração dos bens socioambientais de Maringá.	garantir o uso residencial; inibir a substituição do uso residencial pelo uso comercial e de serviços, buscando o máximo aproveitamento da infraestrutura instalada.
URBANA DE QUALIFICAÇÃO	área urbana ocupada em torno da Macrozona Urbana de Consolidação.	alta taxa de crescimento populacional; não-consolidação da infraestrutura, do desenho urbano e da paisagem urbana; grande quantidade de terrenos não-edificados.	melhorar e otimizar a infraestrutura urbana e serviços públicos; adequar a permissão de usos a partir de critérios de incomodidade; qualificar o desenho urbano e a paisagem.
URBANA INDUSTRIAL	área urbana predominantemente ocupada por estabelecimentos industriais e de serviços, na porção sudoeste do município.	vantagens de logística.	otimizar a ocupação do solo; criar ambiente de intercâmbio empresarial; potencializar as condições logísticas; garantir a qualidade da paisagem.
URBANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	áreas de fundo de vale e Unidades de Conservação internas à área urbana.	-	controlar, recuperar e conservar a biodiversidade na área urbana e a morfologia dos canais hídricos; compatibilizar o uso e ocupação do solo com as condições geológicas do terreno no entorno dos corpos hídricos.
URBANA DE CONTENÇÃO	anel de terrenos urbanos próximo à Macrozona Urbana de Qualificação.	predominância de grandes terrenos; pressão à ocupação urbana.	consolidar a malha urbana existente; manter características rurais em relação ao uso e intensidade de ocupação do solo.

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 220 e 221.

A Macrozona Urbana de Contenção – MUC, como o próprio nome já sugere, foi criada para coibir o crescimento demasiado da cidade fora das fronteiras da Macrozona Urbana de Qualificação – MUQ, localizando-se entre a zona urbana e rural, como área de passagem entre elas. Criou-se também, por meio do plano diretor, as chamadas ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, que possuíam a preferência na implementação de urbanização, pois seu objetivo era de receber as HIS – habitações de Interesse Social. Fato curioso foi o de que, mesmo sendo criadas, as ZEIS não obtiveram áreas determinadas pelo plano diretor, restando tal tarefa ao legislativo municipal posteriormente, conforme o art. 65 e o art. 70 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 222).

O texto do plano diretor de Maringá determinou que os instrumentos da busca pela função social da propriedade descritos no art. 182, §4º, I, II e III, – PEUC, IPTU com alíquota progressiva no tempo e a desapropriação-sanção – poderiam ser aplicados na Macrozona Urbana de Consolidação, na de Qualificação e na Industrial, deixando fora desse contexto as ZEIS (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 222).

Ocorre que em 2010 o plano diretor de Maringá sofreu alterações por meio da Lei Complementar nº 799, na qual a Macrozona Urbana de Contenção passou a ser chamada de Macrozona Urbana de Ocupação Imediata. A alteração não foi apenas no nome, o art. 55 da LC 632/2006 definia que aquela Macrozona teria como objetivo fortalecer a zona urbana existente, mantendo *caraterísticas rurais* quanto à *intensidade e ocupação do solo*. Já no novo texto do art. 55, com as alterações da LC 799/2010, a Macrozoza específica passou a ter como objetivo expandir a oferta de terras urbanizadas para atender uma demanda em ascensão, buscando equilibrar a oferta e a demanda por esses terrenos além de tentar diminuir os valores dos imóveis urbanizados e urbanizáveis (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 223).

Quadro 2 – Áreas de Incidência do PEUC

PLANO DIRETOR LEI COMPLEMENTAR N.º 632/2006	REVISÃO DO PLANO DIRETOR LEI COMPLEMENTAR N.º 799/2010
Macrozona urbana de consolidação	Macrozona urbana de consolidação
Macrozona urbana de qualificação	Macrozona urbana de qualificação
-	Macrozona de ocupação imediata
Macrozona urbana industrial, restrita à área industrial 1	Macrozona urbana industrial, restrita à área industrial 1
Setores especiais, quando for o caso	Setores especiais, quando for o caso

Fonte: Maringá (2015a; 2015b).

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 227.

Nota-se que a mudança trouxe um cunho econômico à Macrozona, quando transforma seu objetivo de espaço de transição entre a zona rural para a urbana em um mecanismo para atender a demanda crescente de imóveis em zonas de urbanização.

Essas alterações trazidas pela atualização do Plano Diretor, além de instituírem um caráter econômico à “nova” Macrozona Urbana de Ocupação Imediata, também a inseriu nas áreas de implementação das ferramentas do art. 182, § 4º, I, II e III, da CF, e deixa clara a ideia de expansão urbana semeada pela administração pública municipal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 224).

Entretanto, de acordo com o art. 42 do Estatuto da Cidade, um dos requisitos necessários para a implantação do PEUC e das demais ferramentas pela busca da função social da propriedade é que os imóveis ociosos estejam em áreas urbanizadas; e a Macrozona Urbana de Ocupação Imediata não possui esses atributos urbanísticos, o que contraria a determinação legal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 227).

Atualmente o plano diretor da cidade está sob processo de revisão que iniciou em 2020 e encontra-se em fase de audiências públicas e pesquisas.

Ao contrário de outras cidades e da prévia determinação do art. 182, §4º, o município de Maringá inicialmente não editou lei específica para a aplicabilidade do PEUC, utilizando apenas o seu plano diretor, nos artigos 110 a 115 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 226).

Posteriormente criou-se a Lei Complementar nº 827 de 2010, para tratar sobre a aplicação do IPTU com alíquota progressiva no tempo, já que apenas os artigos 116 a 118 do Plano diretor não eram suficientes para dirimir o tema (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 226).

O art. 110 do Plano diretor enfatiza que o PEUC destina-se a buscar o adimplemento da função social da propriedade; e o declara como indutor de preencher os vazios urbanos e as áreas subutilizadas.

Os incisos do art. 111 do PD elencam os objetivos que a aplicabilidade do PEUC possui (MARINGÁ, 2006):

[...]

- I - otimizar a ocupação de regiões da cidade dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana de Maringá na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis;
- II - aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões já consolidadas da malha urbana de Maringá;
- III - combater o processo de periferização;
- IV - combater a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização

Como objetivo encontra-se o fator de inibir a expansão da cidade para áreas não urbanizadas, utilizando os imóveis ociosos nos locais onde há urbanização já existente. Esse princípio foi o mesmo que motivou a administração pública municipal de diversas cidades a perceber a necessidade de se cumprir a função social da propriedade.

O combate à especulação imobiliária, ou melhor, “*retenção especulativa*”, como o texto legal apresenta no inciso IV, é oficialmente determinado como objetivo da implantação do PEUC em Maringá.

O poder público municipal é o agente ativo para exigir o Parcelamento, Edificação ou Utilização, de forma compulsória, aos imóveis urbanos que sejam não edificadas, subutilizadas, não utilizadas ou que estejam sendo utilizadas inadequadamente.

Os incisos do art. 113 do PD de Maringá trazem características dos imóveis que serão submetidos ao instituto PEUC. Essas características retratadas são relacionadas ao tamanho da área, ao seu aproveitamento e ao tempo em que esses imóveis permanecem ociosos (MARINGÁ, 2006):

[...]

I - o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento igual a zero;

II - o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, com coeficiente de aproveitamento igual a zero, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m² (três mil metros quadrados);

III - o imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde se situa, conforme previsão do artigo 99 desta Lei;

IV - o conjunto de imóveis urbanos, contíguos ou não, de um único proprietário registrado, cujo somatório das áreas registradas seja superior a 3.000m² (três mil metros quadrados) e cujo coeficiente de aproveitamento de cada imóvel não atinja o mínimo definido para a Macrozona onde este se situa, conforme previsão do artigo 99 desta Lei;

V - a edificação desocupada há mais de 2 (dois) anos, independentemente da área construída.

Quadro 3 – Caracterização dos Imóveis Sujeitos ao PEUC

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

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 227.

Definida área de aplicação do PEUC, o art. 115 do PD retrata os meios pelos quais a notificação deverá ocorrer. Inicialmente os proprietários dos imóveis ociosos localizados nas regiões urbanizadas serão identificados. A lei é omissa quanto ao método de identificação desses proprietários. A notificação deverá ocorrer de forma pessoal por funcionário da prefeitura ao proprietário do imóvel, e, no caso de se tratar de pessoa jurídica, deverá ser notificado quem tenha a sua gerência geral ou administrativa. Se essa notificação não obtiver sucesso após três tentativas, poderá ser realizada mediante edital (MARINGÁ, 2006).

Efetivada a notificação, o proprietário terá um ano, a contar da data do seu recebimento, para requerer o parcelamento ou a edificação. Com a aprovação, os procedimentos de parcelamento ou de construção deverão ocorrer no máximo em dois anos (MARINGÁ, 2006).

Quadro 4 – Prazos para Cumprimento das Obrigações Estabelecidas pelo PEUC

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação	Até 1 ano após o recebimento da notificação
Início das obras de parcelamento ou edificação	Até 2 anos após a primeira aprovação de projeto
Conclusão das obras de parcelamento ou edificação	Até 2 anos após a primeira aprovação de projeto
Ocupação dos imóveis não utilizados	Até 1 ano após o recebimento da notificação

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 227.

A aplicação do PEUC ocorreu em duas etapas, uma em 2009, com 105 notificações, quando o órgão responsável era a SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Urbanismo; e a outra em 2012, com mais 600 notificações, já sob a direção da SEFAZ – Secretaria da Fazenda, o que correspondente à área notificada de 14,5 km² dentre imóveis não edificadas e subutilizados.

Nesse momento é possível identificar que houve uma alteração quanto ao seu objetivo, a partir do órgão que define o procedimento e o aplica. Esse objetivo deixou de ser urbanístico e passou a ser econômico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 231).

Para iniciar as notificações, precisou-se de uma listagem dos imóveis que estariam em situação de ociosidade e se encaixassem nos parâmetros definidos pelo PD. O cadastro imobiliário do município foi o responsável por fornecer essa lista. As notificações em ambas

as etapas ocorreram apenas em imóveis ociosos com mais de 2000m², sendo que, na primeira fase, notou-se que os imóveis com áreas acima de 5.000m² localizados nas Macrozonas Urbanas de Consolidação e Qualificação corresponderam a 83% das notificações. As pequenas chácaras unifamiliares, que são comuns na estruturação da cidade, com área entre 2000m² a 5000m², localizadas na Macrozona Urbana de Qualificação, foram poupadas em um primeiro momento, mesmo se enquadrando como imóveis subutilizados por possuírem área edificada menor do que deveriam. A Macrozona Urbana Industrial também não teve nenhum imóvel notificado (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 233).

Na segunda fase de notificação, como houve mudanças quanto às áreas de aplicação do PEUC, precisou-se atualizar a listagem de imóveis, e assim chegou-se a 1500 imóveis passíveis de notificação. Após análise, apenas 600 desses imóveis foram notificados. Desta vez não houve nenhuma característica dominante (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 233).

Assim que um imóvel era posto como notificável, iniciava-se um processo administrativo individual no qual se colacionavam todos os documentos que justificavam a notificação: o próprio auto da notificação; o ofício ao cartório de registro de imóveis para averbar a notificação na matrícula do imóvel; a prenotação do Cartório de Registro de Imóveis, com teor da exigência registral; o auto de notificação extrajudicial, emitido pela Procuradoria-Geral, com certificação da notificação emitida pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos; e a certidão de matrícula imobiliária atualizada, com averbação da notificação. Esse processo foi denominado na primeira fase pela SEPLAN como “*Notificação de Vazios Urbanos*”, já na segunda fase sob a direção da SEFAZ, eles receberam a denominação de “*Para fins de lançamento de IPTU*”. Mais uma vez nota-se o advento de cunho econômico na segunda fase das notificações (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 235).

Após a notificação, o cartório de registro de imóveis é oficiado, e a partir daí inicia-se a contagem do prazo para o proprietário cumprir a obrigação imposta ou impugnar a notificação recebida.

Para as 705 notificações efetuadas, um total de 162 proprietários impugnaram e requisitaram o cancelamento do procedimento. É interessante a análise quanto às impugnações, uma vez que, na primeira fase de notificações, dos 105 imóveis, 72 impugnações foram apresentadas, o que equivale a 69%. Já na segunda fase, dos 600 imóveis, 90 impugnações foram apresentadas, o que equivale a 15%. É possível identificar que as notificações e as impugnações foram inversamente proporcionais, quanto mais notificações

efetuadas menos impugnações foram apresentadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 239).

No universo total de impugnações, no qual 162 das 705 notificações tiveram seus pedidos analisados, ou seja, um percentual de 23%, 54 foram deferidas, 91 indeferidas, 8 já arquivadas e 9 em andamento (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA 2015, p. 239).

Entre as principais justificativas apresentadas nas impugnações, encontram-se problemas ambientais, de infraestrutura, ou de burocracia.

Quadro 5 – Alegações Apresentadas nos Pedidos de Impugnação das Notificações

MUNICÍPIO	PRINCIPAIS ALEGAÇÕES NOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES
Maringá	Existência de protocolo de projeto ou pedido de certidão de viabilidade.
	Existência de projeto aprovado para o imóvel e/ou obra em andamento.
	Impossibilidade de parcelamento do solo.
	Local sem infraestrutura.
	Imóvel com exploração agrícola (de subsistência, em alguns casos).
	Imóvel com restrições ambientais – localizado em área de proteção permanente (APP) ou em área de fundo de vale, com mata ciliar.
	Imóvel já foi comprado loteado
	Imóvel utilizado como moradia própria, não há interesse dos moradores em promover loteamento no local.

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 90.

Posteriormente às notificações, a administração pública municipal continuou a monitorar os imóveis notificados para acompanhar as suas ações. Além das 162 impugnações, o que chama a atenção é justamente a inação dos proprietários, 336 imóveis permaneceram inertes, o que equivale a 47, 65%.

Tabela 1 – Classificação das Ações dos Proprietários no Período Pós-Notificação, a partir de Informações que Constam nos Processos Administrativos – 1ª e 2ª Etapas

ETAPA / ANO		IMÓVEIS NOTIFICADOS	SEM AÇÃO	COM AÇÃO				OUTRAS SITUAÇÕES ⁽¹⁾
				IMPUGNAÇÃO	CERTIDÃO / DIRETRIZES	PROJETO	OBRA	
1ª etapa	2009	105	13	72	11	5	-	4
		100%	12%	69%	10%	5%	0%	4%
2ª etapa	2012	581	315	85	42	75	23	41
		100%	54%	15%	7%	13%	4%	7%
	2013	19	8	5	3	2	1	-
		100%	42%	26%	16%	11%	5%	-
TOTAL		705	336	162	56	82	24	45

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 247.

Os imóveis notificados e que não cumpriram os prazos definidos no PEUC se tornaram passíveis da aplicação do IPTU com alíquota progressiva no tempo, e, portanto, desde 2011 a cidade de Maringá já estava apta para iniciar a cobrança. E assim o fez. Para identificar e diferenciar essa modalidade do imposto, ela foi denominada de IPRO (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 250).

O IPTU com alíquota progressiva possui além da determinação nos artigos 116 a 118 do plano diretor da cidade de Maringá, a Lei Complementar nº 827 de 2010, que trouxe 10 artigos para detalhar o tema.

Nessa Lei Complementar é definido de forma expressa o caráter extrafiscal da cobrança desse imposto, pois possui o intuito de assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, deixando seu papel arrecadatório de lado para ser na verdade indutor, conforme art. 2º (LC 827/210).

Foram definidas também no art. 5º da LC 827/2010 as áreas de aplicabilidade, e entre elas está as ZEIS:

[...]

- a) Macrozona Urbana de Consolidação;
- b) Macrozona Urbana de Qualificação;
- c) Macrozona Urbana Industrial, restrita à Área Industrial 1;
- d) Macrozona Urbana de Ocupação Imediata;
- e) Imóveis particulares situados em Zonas Especiais.

Foi no artigo 6º da Lei que se estipulou as alíquotas progressivas e o tempo para sua aplicação:

Art. 6º O Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, independentemente de atualização anual dos valores venais.

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

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

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

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

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

IV - no quarto exercício - 8% (oito por cento);

V - no quinto exercício - 10% (dez por cento).

Dentre as duas etapas do PEUC e seus 705 imóveis notificados, apenas 47 imóveis, e todos da primeira etapa, tiveram seu imposto acrescido da alíquota progressiva no tempo.

Observa-se que as determinações da Lei Complementar 827/2010 que definem o IPTU com alíquota progressiva no município possuem algumas divergências com o Estatuto da Cidade, e com certeza a alíquota é a uma das principais.

O Estatuto é claro ao determinar que a alíquota não poderá ser maior do que duas vezes o valor referente ao ano anterior, no limite de 15%. Entretanto em Maringá determinou-se a alíquota progressiva de 2% anualmente. A alíquota comum aplicada é de 0,30% a 1,00% para imóveis edificados. Enquanto que, para imóveis sem construção alguma, a alíquota é de 3%. De acordo com a legislação de Maringá, todos os anos a alíquota supera a determinada pelo Estatuto da Cidade. Isso é um problema.

Tabela 2: Quadro Resumo com Alíquotas Ordinárias e Alíquotas Progressivas de IPTU no Município de Maringá

ALÍQUOTAS BASE (Alíquota ordinária)	IMÓVEIS PREDIAIS						IMÓVEIS TERRITORIAIS	
	0,30%		0,60%		1,00%		3,00%	
ALÍQUOTAS LANÇADAS (ALÍQUOTA ORDINÁRIA + ALÍQUOTA PROGRESSIVA)	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA	LIMITE EC	ALÍQUOTA LANÇADA
1º ano	0,60%	2,30%	1,20%	2,60%	2,00%	3,00%	6,00%	5,00%
2º ano	1,20%	4,30%	2,40%	4,60%	4,00%	5,00%	12,00%	7,00%
3º ano	2,40%	6,30%	4,80%	6,60%	8,00%	7,00%	15,00%	9,00%
4º ano	4,80%	8,30%	9,60%	8,60%	15,00%	9,00%	15,00%	11,00%
5º ano	9,60%	10,30%	15,00%	10,60%	15,00%	11,00%	15,00%	13,00%

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 99.

Outro aspecto que trouxe problemas foi o de que em Maringá o cálculo é feito primeiramente de forma comum, ou seja, com a alíquota do IPTU normal, (0,30%, 0,60%, 1,00% ou 3%) e ao seu resultado é somado o valor do IPTU com alíquota progressiva. Percebe-se que o IPTU com alíquota progressiva em Maringá está descrito como indutor, e de fato é. Entretanto não deixa também o IPTU de caráter fiscal com intuito arrecadatário de lado, apenas somando ambos, o que gera o “*bis in idem*”. Na verdade a aplicabilidade da alíquota progressiva deveria substituir a alíquota normalmente praticada. Não existem dois impostos diferentes, na verdade só há um, ou o IPTU ou IPTU progressivo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 100).

As inconsistências da Lei Complementar com o EC foi um fator que corroborou para o insucesso do procedimento, o que poderia ter sido evitado.

Não houve informações quanto à aplicabilidade da desapropriação-sanção no município.

A atualização do plano diretor foi um divisor de águas, pois, a partir daquele momento, além de aumentarem a área de aplicação do PEUC, do IPTU com alíquota progressiva no tempo e da desapropriação-sanção, mesmo na contramão do Estatuto da Cidade, trocaram também o órgão responsável pelo procedimento, transferindo-o de uma secretaria com características de desenvolvimento urbano para uma secretaria responsável pelas finanças do município. Daí em diante as formalidades aplicadas voltaram-se para a esfera financeira. O que pode trazer problemas quanto à extrafiscalidade do IPTU progressivo, que é justamente o que torna possível sua cobrança. Além disso o “*bis in idem*” reconhecido também fragiliza o caráter extrafiscal. Essas problemáticas são justificáveis, uma vez que o município foi o pioneiro na aplicabilidade dos institutos que buscam a função social da propriedade.

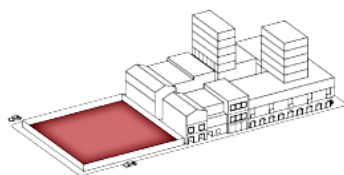
6.2 São Paulo

De acordo com os dados do IBGE, em 2021 a cidade de São Paulo possuía uma área territorial de 1.521.202 km² e uma população de 12.396.372 pessoas. A secretaria de urbanização da cidade de São Paulo prospectou o total de 4683 vazios urbanos naquele ano (IBGE, 2010).

Diante desses dados, temos que a cidade de São Paulo é a mais populosa do Brasil, ficando entre as mais populosas do mundo, e, como a geografia que possui não acompanha nem de longe seu crescimento populacional, o excesso de imóveis vazios e inúteis chamou a atenção do poder público, e em 2010 e 2014 editou-se uma lei específica, de nº 15.234, e um novo plano diretor, respectivamente, que recepcionou as atribuições constitucionais quanto à necessidade da função social da propriedade e suas ferramentas de aquisição, e estipularam-se quais as áreas para aplicá-las. Além disso, em 2015 publicou-se também o Decreto Municipal 56.589, que regulou a cobrança do IPTU progressivo dos imóveis que não cumpriam a função social da propriedade (SÃO PAULO, 2015, p. 9).

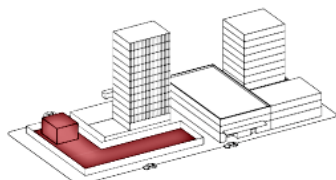
O plano diretor trouxe a publicidade como princípio base de todo o processo, com a divulgação não só de dados totais, mas da listagem dos imóveis notificados. Além de definir o que seria imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado.

Figura 1 – Características dos imóveis que não cumprem sua função social



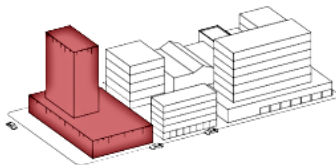
Imóvel não edificado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero.



Imóvel subutilizado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento não atingir um mínimo definido para a macro-área que se situa.



Imóvel não utilizado

Imóveis edificados que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 ano.

Fonte: Imagem retirada da cartilha PEUC, p. 9, fornecida pela prefeitura de São Paulo no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133.

São Paulo já luta com as armas constitucionais do §4º do art. 182 desde seu plano diretor de 2002, mas apenas em 2010, com a edição da lei 15.234, é que se estabeleceram de fato os prazos, garantindo assim todas as condições necessárias para pôr em prática o que até aquele momento só passava de projetos, o PEUC (SÃO PAULO, 2015, p. 11).

Diante da complexidade dessa ideia de interferência ao direito de propriedade particular e da falta de experiência nacional, uma vez que poucos municípios já implantaram tais institutos, a prefeitura de São Paulo criou em 2013 um departamento exclusivo para identificar os imóveis ociosos, acompanhar as notificações e monitorar a evolução das obrigações dos proprietários, a CEPEUC – Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (SÃO PAULO, 2021, p. 03).

Essa coordenadoria procede à prospecção e ao cadastro inicial dos imóveis vazios, posteriormente mantém um gerenciamento de dados, tudo de forma pública. Com esses dados é feita uma vistoria *in loco*, para classificar corretamente o imóvel e enfim efetuar as notificações. A cada procedimento inúmeros recursos surgem para serem analisados, o que também é atribuição da Coordenadoria. Assim que são notificados, os imóveis passam a ter, em seus registros imobiliários, a informação do procedimento, e cabe à CEPEUC oficializar os cartórios para que se conclua a averbação das notificações em suas referidas matrículas. De

acordo com os dados apresentados, em 2021 havia 670 imóveis notificados, aguardando para serem averbados efetivamente nas matrículas (SÃO PAULO, 2021, p. 06).

O primeiro grande desafio que a CEPEUC encontrou foi a identificação dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade e de seus proprietários. Inicialmente utilizaram-se os dados cadastrais registrados na própria prefeitura, porém não foram suficientes. Buscou-se então os cartórios de registro de imóveis, as juntas comerciais, imagens aéreas, visitas físicas, registros de usos de serviços públicos como energia elétrica, água encanada, além de registros de reclamações feitas por vizinhos. Logo no início a tarefa foi árdua, mas não se poderia agir de forma leviana e notificar uma propriedade equivocadamente, por isso justificaram-se tantos procedimentos investigativos. Mas todo esse trabalho foi utilizado também em outras frentes de serviços prestados pela prefeitura, como a elaboração de estudos para futuros Projetos de Intervenção Urbana. O trabalho foi difícil, talvez até mais oneroso financeiramente do que se esperou, mas foi utilizado em diversas áreas, tornando-o essencial (SÃO PAULO, 2021, p. 07).

Com a fase de identificação concluída, iniciaram-se as notificações aos proprietários, que, caso não residissem no município, deveriam ser acionados via AR com o devido aviso de recebimento. Nesse processo de notificação, após três tentativas sem sucesso, a prefeitura poderia usar o edital como meio legal, amparado pelo Estatuto da Cidade e pela lei municipal, para concluí-lo.

Para a prefeitura de São Paulo, o PEUC tem como objetivo principal extinguir os vazios urbanos, trazendo a função social a todos os imóveis inúteis, porém eles acreditam que de forma indireta o instituto poderia diminuir as ocupações ilegais, aumentando a oferta das chamadas Habitações de Interesse Social – HIS (SÃO PAULO, 2015, p. 17).

Determinou-se que um ano após a notificação seria o prazo que os proprietários desses imóveis teriam para apresentar o projeto de construção ou garantir o uso adequado ao imóvel já existente. Findo o prazo determinado, o proprietário estaria passível para cobrança do imposto progressivo no tempo. Se mantida a inutilidade, o advento da desapropriação seria a medida imposta.

Já o decreto 51.920 de 2010 determinou que a prefeitura reunisse os proprietários dos imóveis ociosos que pertenciam às Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3 e da Operação Urbana Centro para que, por meio de uma conversa amistosa, houvesse o incentivo de cumprir-se a função social. Ocorre que essa reunião, conhecida como pré-notificação, não gerava nenhum transtorno ao proprietário, na verdade se tratava mesmo de uma conversa. Esse evento ocorreu em 2011, com uma lista de imóveis tidos como ociosos, porém não surtiu

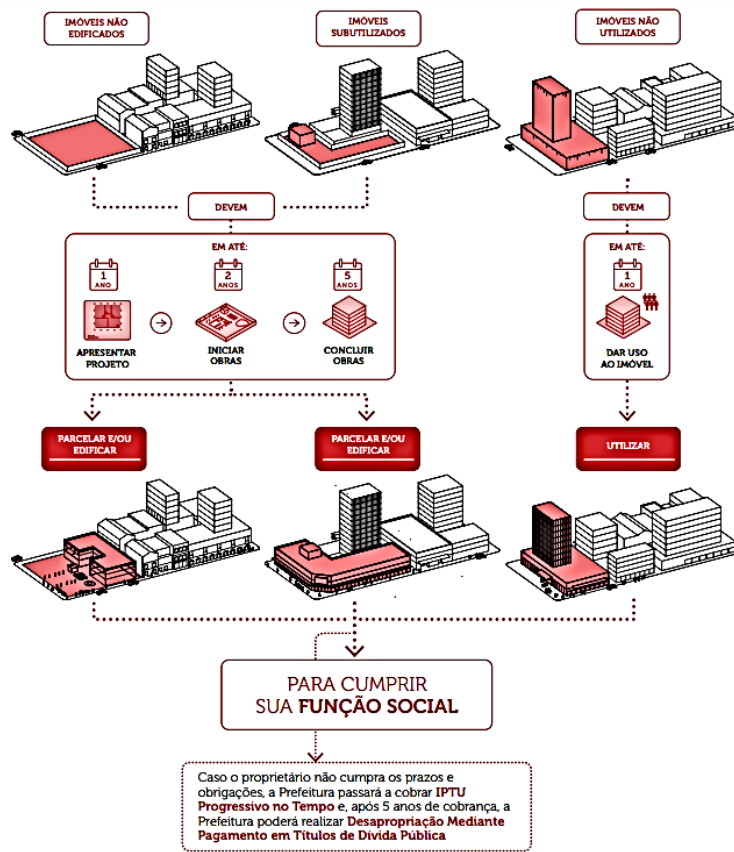
o efeito pretendido. Depois desse fracasso, o movimento em prol da função social se estagnou até o ano de 2014 com o novo plano diretor, que alterou diversos pontos, como a própria área de aplicação, e atualizou tantos outros detalhes, que acabaram se defasando com o tempo (SÃO PAULO, 2015, p. 11).

São Paulo foi dividida em 5 áreas, sendo três Zonas Especiais de Interesse Social, conhecidas como ZEIS 2, 3 e 5; uma área de Operações Urbanas Centro e Água Branca; e uma que reuniu as Subprefeituras de Sé e Mooca. A ZEIS 2 é composta por imóveis não edificadas ou subutilizadas, localizadas onde se possui potencial para a urbanização, onde o setor público ou privado tenha interesse em estabelecer habitações; A ZEIS 3 é composta por imóveis ociosos, subutilizados ou não utilizados, abandonados, onde já se possui uma infraestrutura urbanística, empregos, saúde, escolas etc.; A ZEIS 5 é composta por terrenos vazios ou subutilizados, onde o poder público e privado possuem interesse em habitações populares; Já a área de Operações Urbanas Centro e Água Branca é a localidade onde a prefeitura e o setor privado se unem para gerar melhorias a fim de qualificar essas regiões. Por último, as áreas das Subprefeituras Sé e Mooca, que já possuem toda a infraestrutura, além de serem centros econômicos, com oferta de emprego, sendo locais ideais para aumentar a quantidade de moradores (SÃO PAULO, 2015, p. 13).

A prioridade para as notificações foi estipulada da seguinte maneira: Operações Urbana Centro; Operação Urbana Consorciada Água Branca; Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) 2, 3 e 5; Perímetros das Prefeituras Regionais Sé e Mooca; e Eixo de Estruturação da Avenida Santo Amaro (SÃO PAULO, 2021, p. 03).

Com essa divisão, o procedimento já poderia ser aplicado. Assim que notificado, o proprietário do imóvel terá um ano para avisar a prefeitura do cumprimento da função social, ou protocolar o projeto com pedido de alvará para construção. Após a liberação do alvará para construção, o proprietário terá dois anos para iniciar a obra e mais 5 anos para concluí-la.

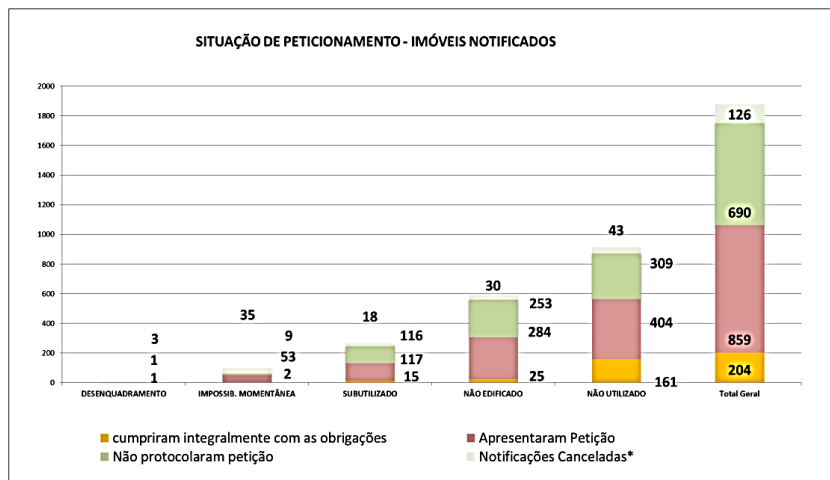
Figura 2 – Prazos e Áreas para Parcelamento, Edificação ou Utilização dos Imóveis



Fonte: Imagem retirada da cartilha PEUC, p. 14 fornecida pela prefeitura de São Paulo no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133.

Em 2021 a cidade de São Paulo possuía, dos seus 4683 imóveis prospectados, 1746 imóveis já notificados. Destes, 202 cumpriram o PEUC, e efetivamente os proprietários parcelaram, edificaram ou utilizaram seu imóvel, até aquele momento inútil. Outros 256 donos de imóveis requisitaram alvarás para construção. O restante, 1425, permaneceu inerte. Assim que notificados, alguns protocolaram defesas, e em 126 casos as notificações são canceladas. No total, 1299 imóveis foram notificados e mesmo assim permaneceram inúteis à sociedade paulista (SÃO PAULO, 2021, p. 12).

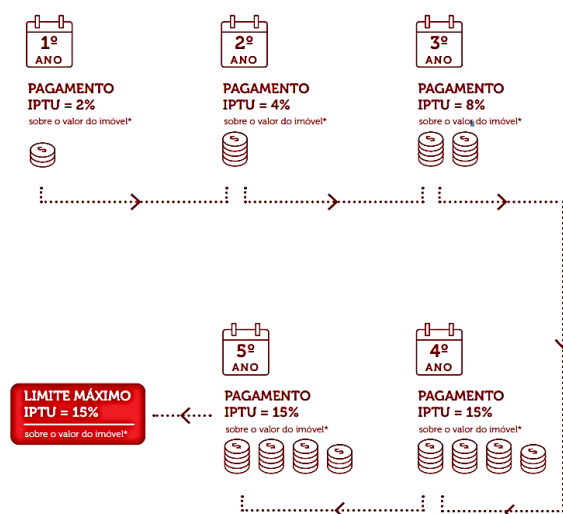
Gráfico 1 – Situação de Peticionamentos à CEPEUC, para Cumprimento de Obrigação ou Impugnação – 2014 a nov/2021



Fonte: Imagem retirada do Relatório anual 2021 e plano de trabalho 2022, p. 19, fornecida pela prefeitura de São Paulo no [link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relat%C3%B3rio%20Anual%202021%20-%20apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relat%C3%B3rio%20Anual%202021%20-%20apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf).

Após a notificação para o PEUC, o proprietário se compromete a seguir as imposições da prefeitura pelo prazo determinado. Como foi apresentado, 1299 imóveis não cumpriram a obrigação e passaram a se enquadrar nos requisitos para cobrança de IPTU progressivo. Definir o rol de imóveis que deverão pagar IPTU progressivo é de competência da CEPEUC, e tal atuação merece todo zelo possível, uma vez que atinge o bolso do contribuinte, e o objetivo é o de que se cumpra a função social de forma célere, por isso devem-se evitar impugnações, recursos ou anulações. Neste contexto a alíquota desse imposto irá dobrar a cada ano de forma sucessiva até o limite de 15%. Caso se apresente alguma solução para a inutilidade do imóvel objeto de alíquota progressiva, no ano seguinte ela retorna ao patamar normal.

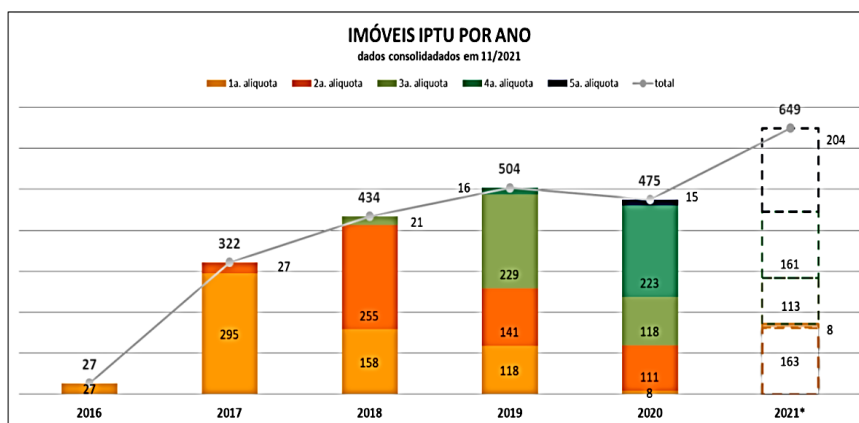
Figura 3 – O IPTU Progressivo no Tempo



Fonte: Imagem retirada da cartilha PEUC, p. 15, fornecida pela prefeitura de São Paulo no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133.

Desses imóveis que permaneceram inutilizados até o ano de 2020, 475 já pagavam a alíquota progressiva do IPTU, e a previsão para 2021 era a de que esse número subisse para 649. Do total de propriedades com imposto progressivo, 214 já estariam à disposição para o próximo passo, o instituto da desapropriação, pois já estavam ao final do pagamento da quinta alíquota progressiva. Mas até o momento, janeiro de 2023, não há notícias de que nenhum procedimento de desapropriação-sanção tenha sido iniciado (SÃO PAULO, 2021, p. 14).

Gráfico 2 – Imóveis em IPTU progressivo em CEPEUC – 2014 a nov/2021



*projeção - não foram finalizadas as análises

Fonte: Imagem retirada do Relatório anual 2021 e plano de trabalho 2022, p. 15, fornecida pela prefeitura de São Paulo no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133.

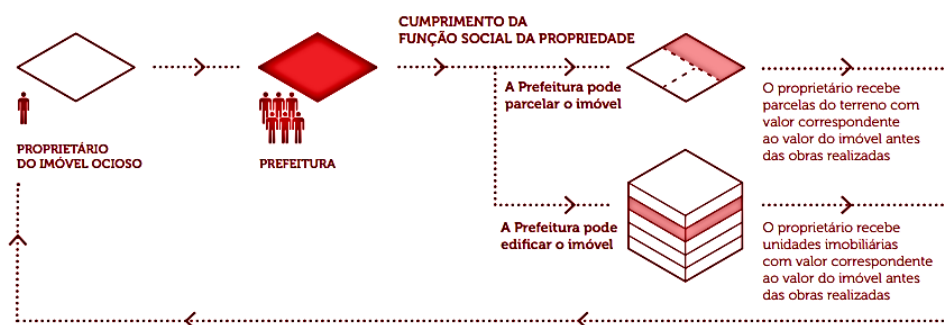
A desapropriação em São Paulo é destinada àqueles proprietários que, após 5 anos de cobranças de alíquota progressiva no IPTU, se mantêm inertes, em desobediência à legislação constitucional e municipal. O regramento desse procedimento é o padrão determinado tanto pela constituição como pelo Estatuto da cidade. A indenização será calculada com base no valor venal do imóvel, e o pagamento será feito em títulos da dívida pública, previamente autorizados pelo Senado Federal, em até dez prestações anuais.

São Paulo concentrou sua atuação nas zonas das Subprefeituras da Sé, Mooca e Lapa, uma vez que nelas já se investiu consideravelmente em infraestrutura, tornando assim o melhor local para se aumentar o número de moradores.

Uma alternativa para aqueles proprietários sem renda suficiente para cumprirem com a função social da propriedade que o município de São Paulo apresentou e sobre a qual até legislou foi o consórcio imobiliário, no qual o proprietário de imóvel inutilizado o oferece à prefeitura para que ela o parcele ou o edifique e, ao final, devolva a esse proprietário a quantidade correspondente ao valor do terreno à época da notificação, para ressarcir-lo.

A lei municipal nº 16.377, sancionada em 2016, regulou o consórcio imobiliário e determinou como prioridade para ele as habitações de interesse social, para reduzir o déficit de moradias que atinge a cidade.

Figura 4 – Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública



Fonte: Imagem retirada da cartilha PEUC, p. 16, fornecida pela prefeitura de São Paulo no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133.

Os imóveis que foram notificados em sua maioria são os não utilizados, com 874, seguidos de 562 notificações aos não edificadas e 248 aos subutilizados (SÃO PAULO, 2021, p. 17).

São Paulo enfrentou dificuldades na fase de classificação dos imóveis de ociosos para não ociosos, antes de buscar outros registros. Ao basear-se apenas na planta de quadra, ocorreram inúmeras divergências, o que atrasou muito o procedimento.

Todos os dados que São Paulo registrou nos mostra de forma quantitativa o fracasso das duas primeiras ferramentas previstas no art. 182, §4º, da CF. O proprietário especulador, que de fato causa prejuízos a cidade, não se sentiu ameaçado pela notificação do PEUC, nem mesmo com a alíquota progressiva, que só pode atingir o limite de 15%.

Talvez, a terceira etapa, a desapropriação, pudesse causar o impacto desejado e forçar o efetivo cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, até o ano dezembro de 2020 era sabido que tal situação estaria impossibilitada de acontecer, diante da resolução do Senado. A questão que fica no ar agora é: Será possível executar a desapropriação dos proprietários que descumprem a legislação a partir de agora?

De fato a pandemia do COVID-19¹² desacelerou. Inúmeras demandas surgiram e estavam impossibilitadas de serem resolvidas. Após o período mais crítico da doença, São Paulo buscou atender as diversas pendências existentes. Implantaram tecnologias que a UNESCO¹³ trouxe para modernizar os registros dos imóveis já prospectados para agilizar as vistorias pendentes.

Nesse período o número de ações judiciais e administrativas contestando o procedimento subiu de forma drástica, e essa arrancada fez com que a administração focasse em alterar o processo para coibir o excesso de *jus esperniandi*¹⁴.

A CEPEUC identificou que havia problemas quanto à forma na qual se classificavam os imóveis, pois, inicialmente, baseavam-se apenas na planta de quadra criada pela Secretaria Municipal da Fazenda, e assim se buscaram diversas fontes de informação antes de delimitar o real grupo de cada um deles. A princípio, problema resolvido. Mas estamos diante de um procedimento muito complexo, e logo foi identificado mais um contratempo: agora, quanto ao cumprimento das obrigações aos imóveis notificados. Muitas vezes os proprietários solicitavam o cancelamento do prazo, ou da cobrança do imposto progressivo, baseando-se em uma mínima alteração feita com intuito exclusivo de cessar a penalidade. Ocorre que a

¹² COVID 19 – Corona Virus Disease, doença infecciosa descoberta em 2019, e transmitida pelo coronavírus SARS-CoV-2.

¹³ UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Órgão especializado que integra a ONU, Fundada em 1945, com intuito de alcançar a paz por meio da educação, ciências e comunicações.

¹⁴ Jus esperniandi é uma expressão muito utilizada no mundo jurídico para expressar o direito a insistir, reclamar, esperar. Embora pareça latim, não existe nessa língua.

análise exclusiva dessas alterações, sem levar em conta seus confrontantes e toda a situação, criou algumas incompatibilidades.

Outro transtorno encontrado pela CEPEUC foi o prazo de espera, para alterar a situação no cadastro dos imóveis, que os proprietários contribuintes enfrentavam após protocoladas as petições. Essa situação ocorria pois o encerramento do quadro de imóveis para se cobrar o IPTU progressivo era feito com certa antecedência, para que fosse aplicado no ano subsequente. Desses imóveis, aqueles que apresentavam suas defesas deveriam ser analisados novamente para que fossem retirados da cobrança. Tendo em vista o número demasiado de terrenos nessa situação, ocorreram inconsistências. Para solucionar esse infortúnio, a administração da CEPEUC passou a pesquisar o imóvel e o contribuinte em diversas ferramentas de licenciamento de obras e afins, como o SISPEUC¹⁵, SIMPROC, SISSEL, APROVA DIGITAL¹⁶ etc (SÃO PAULO, 2021, p. 07).

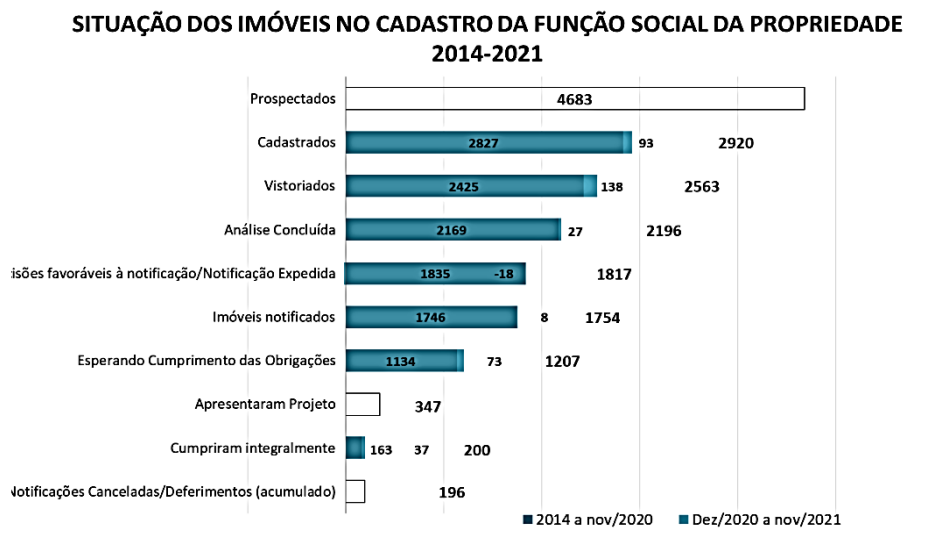
O SISPEC é um método que a UNESCO trouxe e que auxilia na resolução dos problemas encontrados. Esse sistema de dados importou todas as informações que havia no antigo banco de dados da prefeitura. No contexto prático o sistema gera um indicador de ociosidade para imóveis não utilizados que mescla as informações do setor público, como as denúncias de foco de dengue e os cadastros das concessionárias de energia, água e internet. Com a colisão dessas informações, é possível uma maior credibilidade aos dados filtrados (SÃO PAULO, 2021, p. 07).

Como em outros ramos, os serviços da prefeitura de São Paulo sofreram mudanças, por conta da PANDEMIA da COVID-19, e por isso a comunicação digital tornou-se o método rápido, seguro e eficaz para as vistorias dos imóveis.

¹⁵ SISPEUC – Sistema eletrônico criado para coordenar o andamento do PEUC na cidade de São Paulo.

¹⁶ Aprova Digital – Site parceiro da prefeitura de São Paulo que visa facilitar alguns serviços públicos, como a emissão de alvarás, abertura e baixa de empresas, dentre outros.

Gráfico 3 – Situação dos Imóveis Prospectados e Cadastrados em CEPEUC – 2014 a nov/2021

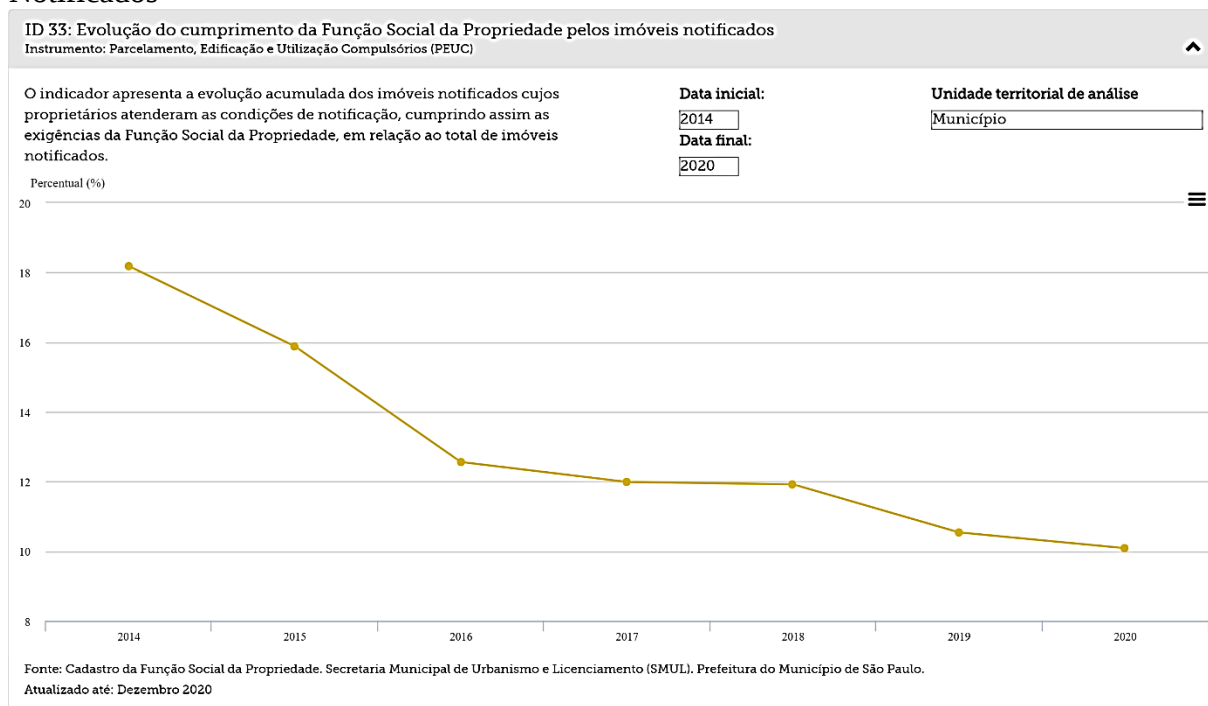


Fonte: Imagem retirada do Relatório anual 2021 e plano de trabalho 2022, p. 13, fornecida pela prefeitura de São Paulo no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133.

Diante de todo o histórico da cidade de São Paulo e de seus dados mais atuais, é possível identificar que lá em 2014, quando deu início a aplicação do PEUC e posteriormente quando se iniciou a cobrança de IPTU progressivo, os proprietários levaram um pouco mais a sério o instituto, e uma parte cumpriu a determinação e garantiu uma devida finalidade a seu imóvel. Isso mesmo, um pouco mais a sério, porque resta claro que os instrumentos de incentivo à função social da propriedade, até o momento em São Paulo, não chegaram nem perto de alcançar o sucesso esperado.

No ano de 2014 cerca de 18,18% dos notificados atenderam a obrigatoriedade e atribuíram ao seu imóvel a devida função social. Entretanto, com o passar dos anos, esse número caiu, ou seja, a displicência dos notificados com a legislação se intensificou em 2020, apenas 10,09% dos proprietários cumpriram suas responsabilidades (SÃO PAULO, 2020).

Gráfico 4 – Evolução do Cumprimento da Função Social da Propriedade pelos Imóveis Notificados

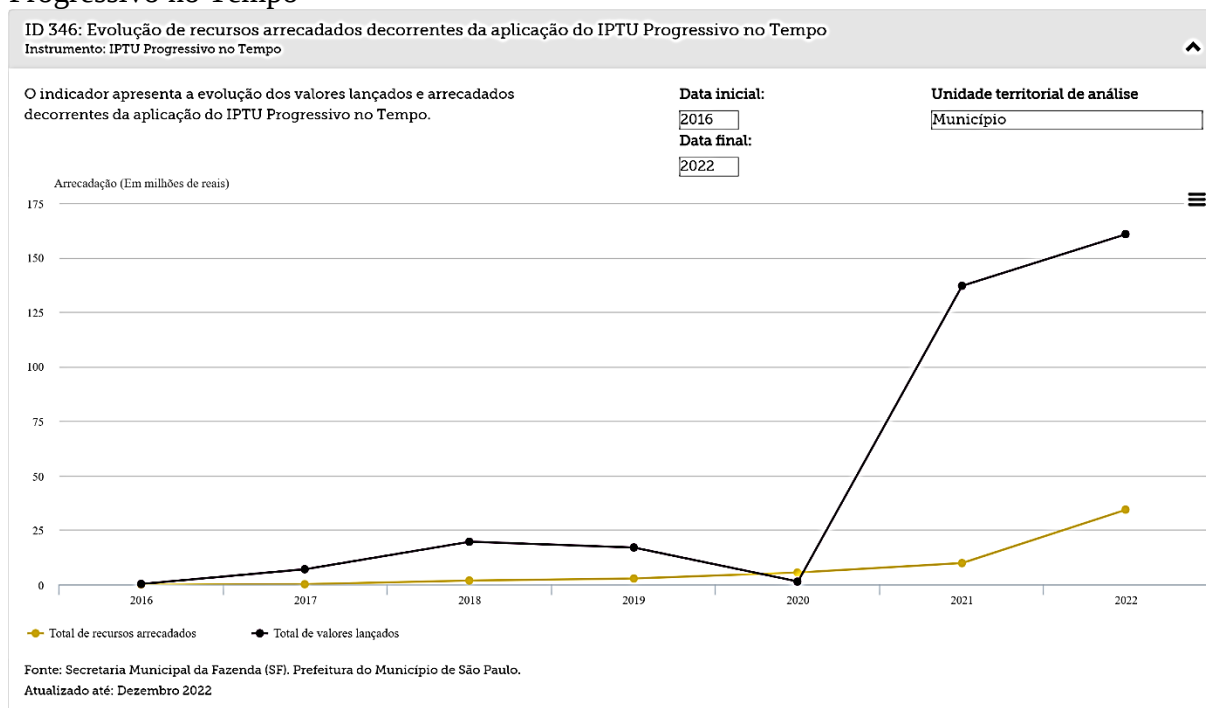


Fonte: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.

Imaginou-se que, após a notificação inicial do PEUC, o proprietário ficasse no mínimo amedrontado pelo fantasma do IPTU progressivo, que de forma agressiva atingiria sua parte mais sensível, o seu bolso. Ocorre que tal penalidade se tornou irrelevante ao grande especulador imobiliário tendo em vista as alíquotas utilizadas, pois de agressivas não tinham nada. Além disso, poucos proprietários/contribuintes de fato pagaram o imposto progressivo, na verdade nem metade do valor lançado de impostos progressivos foi paga em 2022.

Em números, o município lançou o total de R\$160.752.770,00(cento e sessenta milhões, setecentos e cinquenta e dois mil, setecentos e setenta reais) de IPTU progressivo, e só arrecadou o valor de R\$34.371.283,00(trinta e quatro milhões, trezentos e setenta e um mil, duzentos e oitenta e três reais). A diferença entre o lançado e o arrecado nunca foi tão gritante em toda a história da cobrança do imposto progressivo no município, cerca de R\$126.381.487,00(cento e vinte e seis milhões, trezentos e oitenta e um, quatrocentos e oitenta e sete reais) de inadimplência. Não houve receio algum dos proprietários com o imposto progressivo, pois além de não garantirem a função social da propriedade, nem mesmo cumpriram a obrigação fiscal devida, simplesmente permanecendo na inércia rotineira (SÃO PAULO, 2022).

Gráfico 5 – Evolução de Recursos Arrecadados Decorrentes da Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo



Fonte: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

Isso é reflexo primeiramente do descaso de um determinado nicho da população com a legislação e da fragilidade da penalidade imposta, o que nos remete ao início, expondo traços da soberania ainda enraizada do antigo direito de propriedade.

A terceira ferramenta que pode induzir o proprietário a garantir a função social da propriedade é a desapropriação, e até o final de 2020 não era possível de ser aplicada pela proibição do Senado de emitir os títulos da dívida pública, que são os meios de pagamento pelo imóvel desapropriado. Essa vedação impossibilitou, mesmo que já fosse viável de maneira procedimental, a desapropriação-sanção. Entretanto já não há vedação vigente, e em São Paulo temos diversos imóveis já aptos para a penalidade.

Talvez, se de fato alguém sofrer a pena mais grave imposta, que é a perda da propriedade, o objetivo possa ser alcançado, e a função social dos demais imóveis inúteis torne-se realidade.

6.3 Goiânia

O município de Goiânia, de acordo com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, possuía em 2010, data do último censo, 1.302.001 habitantes. A previsão

populacional do IBGE para o ano de 2021 foi de 1.555.626 pessoas, em uma área de 729,296 km² (IBGE, 2010).

Há muito tempo o crescimento populacional do município vem gerando problemas a administração pública, e a quantidade de vazios urbanos chamou a atenção para a necessidade de erradicá-los.

Em 2008 foi aprovada a Lei complementar nº 181 de 2008, conhecida como Lei de Vazios Urbanos, com intuito de combater a inutilidade de diversos imóveis em toda a capital. Essa lei foi proposta pelo então vereador Elias Vaz¹⁷, do PSOL, motivada por um trágico acontecimento na cidade: a invasão do Parque Oeste Industrial.

A invasão ocorreu em 10 de maio de 2004, quando quase 4000 famílias de sem-teto se instalaram em uma área composta de três terrenos que totalizavam cerca de vinte alqueires, mais ou menos cerca de 968 mil m². De forma organizada as famílias rapidamente adentraram os terrenos e fizeram uma demarcação de forma simplificada e iniciaram as edificações. (VALLE JÚNIOR; PASQUELETTI, 2014, p. 95).

Foto 1 – A Invasão do Parque Oeste Industrial



Fonte: Jornal O Popular Conflito e retirada de 3 mil famílias - O Popular

Veja mais em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/conflito-e-retirada-de-3-mil-fam%C3%ADlias-1.948616>.

Os proprietários das áreas invadidas ingressaram com ação judicial buscando a reintegração da posse, e os invasores tentaram insistentemente impedir que a ação prosperasse, sob o argumento de que os IPTUs dos imóveis estavam em mora pelo período de 1993 a 2001, totalizando uma dívida de mais de R\$ 2,4 milhões à época. As áreas juntas

¹⁷ Elias Vaz de Andrade, ex-deputado Federal por Goiás, ex- vereador de Goiânia, atual Secretário para Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

foram avaliadas em R\$ 38 milhões. Durante a batalha judicial, a invasão tomou contorno de bairro, ganhou o nome de Setor Sonho Real, com comércios, ruas de terra e diversas casas construídas ou em processo de construção. Dentre os sem-teto, alguns especuladores que possuíam situação financeira mais confortável, com automóveis e até mesmo outros imóveis na cidade. Eles se infiltraram e passaram a comercializar lotes, o que acarretou episódios de violência, culminando no óbito de um rapaz pela disputa desses lotes. Após diversas decisões judiciais e tentativas de acordo frustradas, em 16 de fevereiro de 2005, menos de um ano após a invasão, a polícia militar cumpre o mandado judicial de reintegração de posse. Nesse dia a polícia se valeu de táticas militares, e o evento acabou com o saldo de 2 mortos, 14 feridos e 800 invasores presos. As casas foram imediatamente destruídas, e seus moradores, cerca de 934 famílias, foram realocados para ginásios de esporte nos setores Novo Horizonte e Capuava (VALLE JÚNIOR; PASQUELETTI, 2014, p. 97).

Foto 2 – A Reintegração de Posse do Parque Oeste Industrial



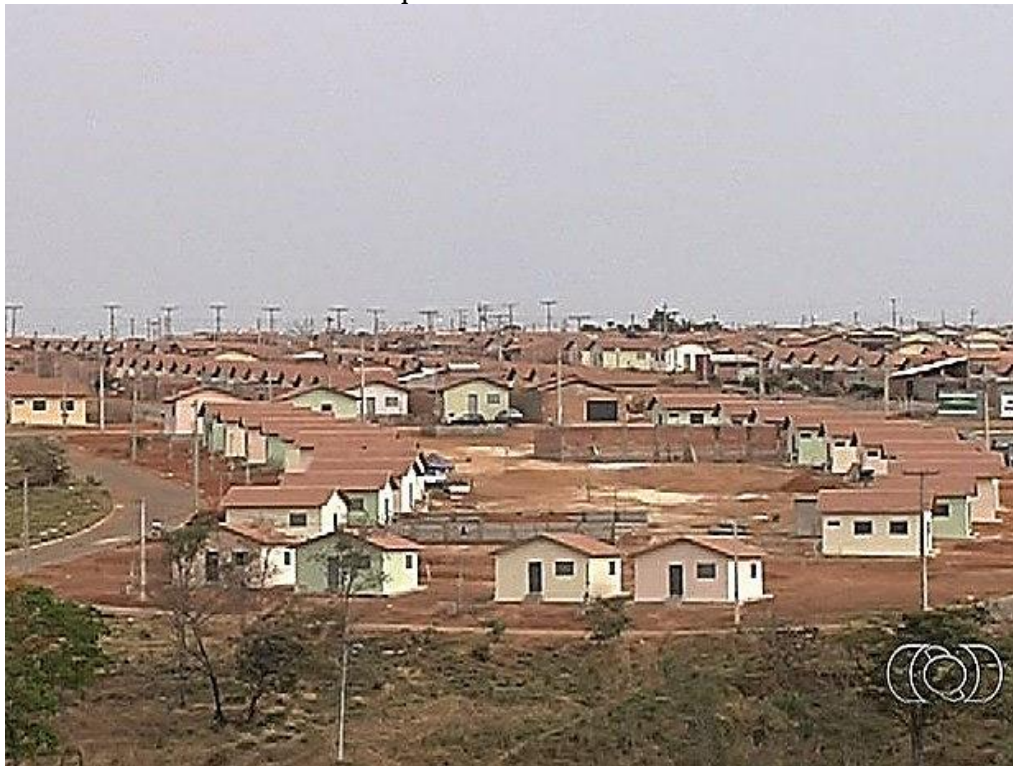
Fonte: Jornal O Popular. Desocupação do Parque Oeste Industrial completa 15 anos - O Popular
Veja mais em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/desocupa%C3%A7%C3%A3o-do-parque-oeste-industrial-completa-15-anos-1.1995051>.

Após a desocupação a prefeitura de Goiânia e o Governo do Estado de Goiás passaram a ser pressionados a solucionar a situação daqueles tantos sem-teto que foram retirados do Parque Oeste Industrial, e a saída encontrada foi adquirir uma área da zona rural próxima à cidade e ali criar um novo bairro. Para isso aprovaram uma lei que incluía essa área na zona

urbana, e ali se criou o Residencial Real Conquista. Para tornar realidade o Estado e a União precisaram desembolsar R\$45,2 milhões de reais, e a construção das casas teve que ser rateada, com R\$ 25,9 milhões oriundos do FGTS, R\$14,2 milhões do Estado de Goiás e R\$ 5,1 milhões da prefeitura de Goiânia. De acordo com as pesquisas de Francisco Rodrigues Valle Júnior¹⁸ e Antônio Pasqueletto¹⁹, no artigo “Ocupação de Área Urbana em Goiânia: Do Parque Oeste Industrial ao Real Conquista”, no projeto inicial o poder público cuidou de incluir toda gama de serviços públicos essenciais (VALLE JÚNIOR; PASQUELETTTO, 2014, p. 99):

[...]O Projeto do Loteamento Residencial Real Conquista prevê a construção de dois centros comerciais, duas escolas de ensino fundamental, uma de ensino médio, duas creches, uma grande feira coberta, terminal de ônibus, depósito para abastecimento de água da Saneago e um parque ecológico. As casas são de 40 m² e atenderão a 2.500 famílias provenientes da ocupação do Parque Oeste Industrial.

Foto 3 – Residencial Real Conquista



Fonte: G1 Goiás. Residencial Real Conquista recebe caravana no 'Bairro que eu quero' (Foto: Reprodução/TV Anhanguera) <https://g1.globo.com/goias/o-bairro-que-eu-queiro/noticia/2013/09/historia-do-bairro-real-conquista-e-marcada-por-superacao-em-goiania.html>.

É inegável que esse acontecimento marcou a história recente da capital do Estado de Goiás, e, diante dos fatos incoerentes que permearam toda a narrativa, desde o tamanho das áreas inutilizadas que foram invadidas, passando pelo abandono dos proprietários que nem se

¹⁸ Francisco Rodrigues Valle Júnior é Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Territorial, Jurista e Deputado Federal pelo Partido Social Democrático.

¹⁹ Antônio Pasqueletto é Mestre e Doutor em Fitotecnica, Professor da PUC-GO.

dignavam a cumprir as obrigações fiscais dos imóveis há anos, o descaso com os invasores, que de fato eram sem-teto e precisavam de moradias, chegando ao despreparo da polícia militar que acabou agindo sob pressão e de forma violenta, e, para coroar os inúmeros absurdos, o investimento milionário em se criar um novo bairro para a cidade, incluí-lo na zona urbana e levar os serviços necessários aos seus novos moradores, serviços estes que já estavam disponíveis há anos no local da invasão, a atenção voltou-se à função social da propriedade, e assim nasceu a Lei 181 de 2008, a Lei dos Vazios Urbanos.

Em entrevista de acervo pessoal da autora desta pesquisa com o ex-vereador e autor da lei, Elias Vaz, em 26 de março de 2012, é possível perceber sua motivação:

Tem um problema muito grande em Goiânia, que são os chamados vazios urbanos, é uma cidade que se espalha com bastante vazios, e isso encarece muito a cidade. Vamos pôr assim, hoje em Goiânia temos de 100 a 120 mil, lotes vagos, pra se ter uma ideia se colocássemos quatro pessoas para morar em cada vazio desses conseguiríamos absorver quase meio milhão de pessoa, cerca de 480.000 sem fazer mais um único loteamento, isso não é qualquer coisa.

Para a Lei Complementar 181 de 2008, vazio urbano é todo e qualquer imóvel, parcelado ou não, como glebas, quinhões e áreas, situado na Macrozona Construída, com acesso por via pública consolidada e com no mínimo três serviços de urbanização, como transporte público, energia elétrica, água tratada, escolas, rede de esgoto, asfalto, coleta de lixo, posto de saúde, meio fio e iluminação pública. Já o conceito de lote vago para a legislação é o de todos os imóveis parcelados como lotes individualizados, grupamento de lotes, quadras inteiras e chácaras, com o acesso à via pública com pelo menos três dos mesmos serviços de urbanização (GOIÂNIA, 2008).

No art. 15 da Lei de Vazios Urbanos, está definida a obrigatoriedade de garantir o adequado aproveitamento do solo urbano, e para isso é determinado o procedimento e lapso temporal.

Os vazios urbanos e os lotes vagos pertencentes ao já definido grupo I terão dois anos da publicação da lei para conceder função a sua propriedade, e os do grupo II, quatro anos. Após encerrar o prazo, a prefeitura terá 12 meses para identificar os imóveis que permanecem inúteis e notificá-los oficiando o cartório de registro de imóveis para que conste nos registros (GOIÂNIA, 2008).

O proprietário notificado poderá protocolar o projeto de construção em até um ano e iniciar a construção em até dois anos após a liberação do alvará. Caso ele permaneça na inércia, poderá ter sua alíquota de IPTU aumentada de forma progressiva, sendo no primeiro ano acrescentado 2% a mais da alíquota anterior; no segundo ano mais 2%; no terceiro ano

mais 2%; no quarto ano mais 2%; e, do quinto ano em diante, aplicar-se-á a alíquota máxima de 15% (GOIÂNIA, 2008).

Quadro 6 – Prazos para Implementação da Obrigação

OBRIGAÇÃO	PRAZO
Apresentação de projeto de parcelamento ou edificação LC181/2008 – Art. 17, I	Até 1 ano após o recebimento da notificação.
Início do parcelamento ou das obras LC181/2008 – Art. 17, II	Até 2 anos após a emissão do alvará de construção.
Conclusão do parcelamento ou das obras	Não foi previsto.
Ocupação dos imóveis não utilizados	Não foi previsto.

Fonte: **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 321p. : il. color. -- (SÉRIE PENSANDO O DIREITO; 56) IS, p. 132.

Com esse acréscimo na alíquota, a cidade se diferenciou das demais que também legislaram sobre o tema. Essa forma de cobrança não acompanha os limites previstos no Estatuto da Cidade, na verdade fere os limites impostos. E para piorar também não acompanha o código tributário do município, que estabelece alíquotas ordinárias para o imposto em questão. Se a progressividade for aplicada dessa maneira, logo no primeiro ano, o valor cobrado será acima do dobro do valor pago anteriormente. Esse fator gerou questionamentos dos proprietários quanto a sua legalidade e impediu que ele fosse aplicado (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 65).

A qualquer momento que se cumpra a função social adequada à propriedade, cessará o procedimento imediatamente.

Por último, o município garantiu, no art. 19 da Lei de Vazios Urbanos, a faculdade de desapropriar aquele imóvel que continuou sem função social mesmo após o mínimo de 5 anos de cobranças de ITU ou IPTU progressivos no tempo, com o pagamento de títulos da dívida pública municipal (GOIÂNIA, 2008).

Em 2012 o então vereador Elias Vaz informou que já haviam iniciado as notificações do grupo I, mas que estavam atrasadas e que havia a necessidade de intensificar os trabalhos. Atualmente, em 2023 não há notícias de nenhum andamento quanto às notificações,

apresentação de projetos, implantação de IPTU progressivo, o que dirá de uma possível desapropriação. Na verdade essa lei foi esquecida no fundo dos armários surrados da prefeitura de Goiânia, e enquanto isso os vazios que aqui existiam permanecem exercendo sua inutilidade atemporal, nos lembrando da soberania do direito à propriedade privada.

Durante a entrevista lá em 2012, o vereador relatou a necessidade dessa quebra de preceitos enraizados na sociedade quanto ao sólido direito à propriedade. Ele ressaltou a sua relativização e descreveu um problema que enfrentou com o imóvel vizinho ao seu, que era objeto de especulação imobiliária:

[...]

Então a primeira coisa, as pessoas tem que entender isso, aí nós temos que entender a relativização constitucional do direito de propriedade. O direito de propriedade é um direito garantido na constituição? É, mas é relativizado, e tanto é verdade isso que ela fala assim que tem que cumprir a função social, e o quê que é cumprir a função social pela lei? Cumprir função social significa a propriedade respeitar as regras do plano diretor da cidade, um conjunto de regras. Então é isso que as pessoas precisam entender, na verdade nós não estamos falando aqui de um aspecto ideológico profundo, porque nós não estamos falando que uma pessoa não possa ter 50 propriedades em Goiânia, nós estamos dizendo que, se ela tiver 50 propriedades em Goiânia, tem que ser casa, tem que ter uso, tem que ter função social. Agora o que não dá é para a pessoa ter 50 propriedades, eu particularmente morava perto de um lote vago, aí eu fui ficar sabendo a proprietária estava nos Estados Unidos e que estava investindo aqui, ora, ela pode investir, eu não tenho nada contra ela investir, agora a minha casa foi roubada, minha casa teve problemas, ao lado da minha casa já jogaram animal morto, eu sofri um monte de problemas já até cheguei a pegar dengue, inclusive, então um monte de problemas que eu tive, eu tô falando isso de experiência própria, devido ao lote vago, agora a pessoa que tá provocando isso tá lá no Estados Unidos não estava aqui em Goiânia, agora eu digo assim, ela pode ter propriedade? Pode ter propriedade, mas que seja com função social.

Mesmo assim ele mantinha a confiança na lei e seu otimismo de que em 10 anos se poderiam erradicar os vazios urbanos na cidade de Goiânia:

Bom primeiro é o seguinte, assim, uma discussão que nós fizemos que o problema de Goiânia, 120 mil lotes vagos, não foi um problema que nasceu hoje, nem de 2 anos pra cá nem de 5 anos pra cá. E também certamente nós não vamos resolver isso em um, dois anos. Mas nós chegamos à conclusão que se nós chegarmos ao final de 10 anos e tivermos resolvido esse problema. Primeiro é preciso entender que pela primeira vez a legislação, ela não só não aprova o método da especulação como ela começa aí no sentido de abolir, então nesse aspecto desses vazios urbanos. E, se a gente chegar no final desses 10 anos, Goiânia não tiver esses espaços vazios urbanos nós teremos tido uma grande vitória pela lógica que nós discutimos.

Mais de 10 anos se passaram da publicação da Lei de Vazios Urbanos, e nem mesmo as notificações iniciais foram concluídas, na verdade em 2011 ocorreram 68 notificações, e, sem a apresentação de motivo justo, o processo foi cancelado, o que ocasionou o cancelamento de todas as notificações já efetuadas. Em 2014 realizaram 1446 novas notificações, todas enviadas pelos correios (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 34).

A legislação 181/2008 de Goiânia trouxe uma complexidade de conceitos diferentes e previamente definidos para termos como vazio urbano, lote vago e imóvel abandonado, o que acabou dificultando sua aplicação. Ademais o plano diretor não previu a opção de consórcio imobiliário assim como o município de São Paulo fez (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 132).

7. CONCLUSÃO

O direito de propriedade particular, ao longo da história da humanidade, sempre demonstrou poder. Quanto mais terras, mais rico e, portanto, mais influência na sociedade. Essa compensação não saiu despercebida aos olhos da população, que passou a ter como seu mais alto objeto de desejo a posse de terras, sejam elas lotes, glebas, casas, e tudo mais.

Com a evolução da sociedade e o advento do poder público, percebeu-se que esse direito parecia ser soberano, e isso não agradava, pois somente poderia ser soberano o que emanasse do governo, do Estado. Sob essa premissa, foi-se limitando o direito de propriedade com intuito de resguardar possíveis direitos coletivos em detrimentos de situações específicas e particulares.

Ao chegarem ao Brasil, as limitações ao direito de propriedade encontraram forte resistência, uma vez que nosso país possui uma extensa faixa de terras, e todos que são proprietários desejam e acreditam piamente que podem fazer o que quiserem, quando quiserem e como quiserem no que lhes pertencem.

De forma revolucionária a constituição de 1934 recepcionou o que já era praticado internacionalmente e estabeleceu a função social da propriedade como obrigatoriedade daqueles que possuíssem qualquer imóvel.

O povo brasileiro possui alguns costumes peculiares, e um deles é o de que a legislação precisa “pegar” para ser validada e assim cumprida. E a função social da propriedade parece que não pegaria e permanecia apenas ocupando poucas linhas do texto constitucional, como uma tentativa vã de acompanhar a modernidade estrangeira.

Com o passar do tempo, a Administração pública foi percebendo que a função social da propriedade era de fato necessária, pois poderia diminuir gastos e solucionar problemas que desgastavam não só a própria administração, como também sua relação com a sociedade.

Toda vez que uma área totalmente amparada pela prefeitura com o abastecimento dos serviços públicos essenciais, como asfalto, energia elétrica, água tratada, escolas, saúde e lazer permanecia vazia, ou abandonada, outros moradores precisariam residir mais longe, esparramando assim a cidade e a afastando do centro, fazendo com que a prefeitura levasse até eles os mesmo serviços já fornecidos, além disso, esses imóveis vazios ou abandonados acabam gerando problemas com a vizinhança, ou por questões de saúde, por serem focos de doenças, ou por segurança, por se tornarem esconderijos perfeitos para a bandidagem.

Estava claro que a administração pública precisava colocar a obrigatoriedade da função social da propriedade para valer, mesmo já sendo uma norma constitucional, e para

isso criaram-se instrumentos sancionadores, o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

Mas, para que esses instrumentos fossem utilizados, caberia às prefeituras incluí-los em seus planos diretores, além de aprovarem uma lei específica para determinar o devido procedimento e seus prazos de aplicabilidade.

Como se tratava de faculdade aos municípios, muitos não recepcionaram os ditames constitucionais e mantiveram-se inertes. Dentre os que perceberam a ajuda que o cumprimento de tal obrigação poderia lhes causar, destacamos Maringá, devido ao seu pioneirismo à aplicação; São Paulo, por ser a cidade mais populosa do país e que já estava na iminência de uma crise de urbanização devido aos seus espaços vazios e seus imóveis abandonados; e Goiânia, que foi marcada por uma tragédia justamente pela ausência do cumprimento da função social da propriedade.

Nos três casos os planos diretores e as leis específicas impuseram a função social e seus instrumentos de sanção.

Maringá iniciou sua atuação perante a busca da função social, por meio do PEUC, apenas com o plano diretor como manual, o que deixou lacunas na forma de se aplicar o instituto. A confusão entre a área de atuação foi a principal barreira para se notificarem os imóveis ociosos. Além disso, a mudança de secretaria responsável pelo projeto alterou também a essência da aplicabilidade das ferramentas. Enquanto a SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Urbanismo – possuía o intuito voltado a eliminar os vazios urbanos, a SEFAZ – Secretaria da Fazenda – já inseriu mecanismos que visavam um retorno econômico mais imediato, divergindo da real motivação da erradicação dos imóveis ociosos que também possui o viés econômico, porém a longo prazo.

Com a alteração na administração e no plano diretor, Maringá editou a lei específica para a cobrança do IPTU com alíquota progressiva no tempo, para os imóveis que não cumpriram as obrigações do PEUC. Mesmo com a legislação específica, o IPTU progressivo foi calculado de forma contrária aos parâmetros estipulados pelo Estatuto da Cidade, com alíquotas superiores e se somando ao IPTU comum, ocasionando um “*bis in idem*”. Mesmo com tantas incongruências, o número de impugnações apresentadas foram relativamente aceitáveis, não chegaram a 50% das notificações.

Entretanto essas falhas impediram a continuidade da aplicação dos institutos, e até o momento não há informações da existência de mais notificações, ou da evolução dos imóveis já notificados.

Em São Paulo a aplicabilidade de fato saiu do papel e tomou contornos reais, com a criação de um órgão, na administração pública municipal, específico para tratar o tema. A CEPEUC – Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade – identificou os imóveis inutilizados, os notificou, oficiou os cartórios para que aparecesse em seus registros a inclusão dos imóveis no PEUC e, após a inércia da maioria, instituiu o IPTU com alíquota progressiva.

Tanto o PEUC quanto o IPTU progressivo não obtiveram o sucesso aguardado pela administração pública. Diante da tamanha força que o direito de propriedade privada possui, a resistência não poderia ser diferente, e, com sanções relativamente brandas como essas, não há que se esperar resultado diferente.

Até porque o alvo sempre foram os grandes especuladores, e estes não se assustariam com a determinação temporal para construir ou com uma alíquota progressiva que se limita a 15% após 5 anos. Estamos nos referindo aos mesmos proprietários que permanecem em mora com os impostos comuns de seus imóveis, logo não se preocupariam em obedecer a uma lei de função social quando no máximo se cobrariam mais um pouco desses mesmos impostos.

Uma cidade que conta com mais de R\$120.000.000,00 (cento e vinte milhões) de reais de inadimplência referente à cobrança de alíquota progressiva do IPTU comprova o descaso dos proprietários, primeiramente com a legislação, posteriormente com a prefeitura e por fim com a vida em sociedade.

O que resta como cartada final da administração pública é a desapropriação-sanção, que não se parece em nada com a desapropriação legal que conhecemos. De fato, neste momento da nossa história, podemos até criar um pouco de expectativas sobre esse instrumento, já que, até dezembro de 2020, havia a vedação da emissão de títulos da dívida pública municipal para a finalidade de pagamento em casos de desapropriação, o que compeliu não só São Paulo, mas qualquer outra cidade a manter a cobrança do imposto progressivo por mais de 5 anos aos que insistem na ilegalidade.

A perda da propriedade com valor aquém de mercado, e com pagamento fracionado e por meio de títulos da dívida pública municipal, com certeza é a pena mais pesada de todas as imposições do art. 182, § 4º, e, caso esta não coaja os proprietários a exercer a função social da propriedade, dificilmente haverá outra imposição que consiga. Só resta agora aplicar a desapropriação-sanção para experimentarmos tal experiência. São Paulo está focada em iniciar o procedimento, pois já possui diversos imóveis aptos a isso.

Goiânia, por outro lado, teve um passado sangrento quando se trata da função social da propriedade. Basta lembrar a invasão do Parque Oeste Industrial e seus desdobramentos

para compreender a sua necessidade. Ocorre que, do acontecido para os dias de hoje, lá se foram mais de 15 anos, e o problema hoje parece não incomodar tanto, pois, mesmo com o plano diretor e a lei específica, a prefeitura municipal permanece sem concluir nem mesmo o primeiro passo, que seriam as notificações.

Goiânia encontra-se no centro do Estado de Goiás, terra produtiva e com histórico baseado no agronegócio, onde possuir terras não só significava poder como também sobrevivência, e, portanto, a raiz soberana do direito à propriedade privada é bem mais profunda e resistente do que possamos imaginar.

Esse raciocínio mina a evolução da cidade para erradicar os seus vazios urbanos e, portanto, impede que a lei se cumpra. Logo, nem mesmo podemos garantir se o PEUC ou o IPTU progressivo surtiriam efeitos na região.

Todo o incidente que aconteceu no Parque Oeste Industrial em Goiânia é consequência desse pensamento retrógrado e inflexível, que domina a maioria da população, de que o direito à propriedade privada é absoluto, quando sabemos que não deve ser. Se os proprietários daqueles 20 hectares tivessem sido compelidos a gerar a devida função social aos seus imóveis naquela época, não haveria brechas para invasões, e assim mortes teriam sido evitadas, o desgaste não teria existido, o investimento feito poderia ter sido redirecionado e assim por diante.

A região palco da tragédia, hoje, encontra-se em ascensão urbana, com a criação de inúmeros condomínios horizontais de classe média. Enfim a função social chegou até àqueles imóveis, mas não na hora certa, e muito menos por pressão da prefeitura.

Esse fato poderia servir de exemplo para o município e o motivar a fim de erradicar todos vazios semelhantes, mas na verdade, não. Literalmente a faca e o queijo estão nas mãos, mas sem atuação alguma.

A realidade é que a administração pública tenta, de forma preguiçosa, coagir o proprietário a exercer a função social da propriedade. Digo preguiçosa, pois, ao mesmo tempo em que insere novas normas de incentivo, às vezes, por falta de preparo técnico, extrapola parâmetros legais e gera confusões aos proprietários/contribuintes, como em Maringá; e até mesmo quando se cria o procedimento adequado, às vezes não o põe em prática, como em Goiânia; ou quando exercido esbarra em restrições superiores como a proibição da emissão de títulos da dívida pública municipal, que perdurou por décadas em São Paulo.

As dificuldades impostas à função social da propriedade nos remetem à reflexão de que tais impedimentos podem ser fruto do poder emergente dos antigos senhores proprietários de terras, que permanecem no mais alto patamar de poder até a atualidade. Portanto, não é tão

interessante assim, nem mesmo aceitável, a interferência governamental em seu direito de propriedade absolutíssimo.

A explicação pode estar relacionada à função social da dogmática jurídica que surge por meio do positivismo, que, a partir do século XIX, alterou a forma como o direito era percebido. Antes os usos e costumes eram os balizadores do que de fato era direito, e a sua durabilidade como direito era irrefutável. Não havia espaço para alterações na tradição que definia o direito, qualquer suposta mudança minimamente necessária perdia a força diante da sua história como um direito. Essa ideia tornou a sociedade a princípio estável, mas por pouco tempo. Com o tempo as relações evoluíram e os conflitos também, e foi necessária uma forma de definição de direito mais ampla, eficaz, o que aceleraria a resolução. Daí o positivismo surge como meio de fixar normas que poderiam evoluir junto com os valores sociais e ao lado do princípio da legalidade, que garantiu segurança jurídica diante das possíveis mudanças. Inicia-se o declínio da soberania do que se tem como costume, como tradição, e impõe a força da legalidade.

O direito de propriedade, antes mesmo de ser positivado, já era reconhecido pela sociedade, enquanto que a função social da propriedade veio com o advento da dogmática jurídica. Essa ordem de surgimento apenas reforçou o caráter absoluto da propriedade.

O direito à propriedade é positivado, assim como a exigência da função social da propriedade, portanto não há justo motivo para que o direito à propriedade seja absoluto baseando-se em um costume tradicionalista. Ao contrário, caso necessário, a função social da propriedade é que deve prevalecer sobre o direito da propriedade, tendo em vista se tratar de uma norma que protege a coletividade em detrimento do direito individual.

Deve-se ter em mente que não é uma batalha de um direito sobre o outro. Como dito anteriormente, eles são complementares. O direito de propriedade nunca será exercido plenamente sem que haja a função social da propriedade. Mas, para aqueles que insistem em apenas serem proprietários, pensamento em que o ter basta para sua ideia rasa de direito à propriedade, é necessária a imposição do bem-estar coletivo em detrimento do bem particular, ou seja, a priorização da função social da propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carolina. Desocupação do Parque Oeste Industrial completa 15 anos. **Jornal O Popular**. Goiânia, 2020. Disponível em:

<https://opopular.com.br/noticias/cidades/desocupa%C3%A7%C3%A3o-do-parque-oeste-industrial-completa-15-anos-1.1995051>. Acesso em: 18 fev. 2023.

AMBASSADE DE FRANCE AU BRÉSIL. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. 2017. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 01 mar. 2023.

ANDRADE, Marcia Vieira Marx. (2007). O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, 245, 158–178. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v245.2007.42126>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acessado em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

CALDAS, Felipe Reis. O IPTU Progressivo No Tempo Como Poder Sancionador Pelo Estado. **Âmbito Jurídico**. 01 de fevereiro de 2016. Pernambuco. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/o-iptu-progressivo-no-tempo-como-poder-sancionador-pelo-estado/#_ftn2. Acesso em: 06 mar. 2023.

CONFLITO e retirada de 3 mil famílias. **Jornal O Popular**. 2004. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/conflito-e-retirada-de-3-mil-fam%C3%ADlias-1.948616>. Acesso em: 18 fev. 2023.

DUGUIT, León. **Manual de Derecho Constitucional**. Espanha: Editora Comares, 2005.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Função social da dogmática jurídica**. Grupo GEN. São Paulo: Editora Atlas, 2015. *E-book*. ISBN 9786559770847. (excluído, pois o acesso não é liberado a todos, é apenas disponível às pessoas cadastradas. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770847/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano: a experiência do município de Assis, SP**. São Carlos: UFSCAR, 2009, 126 f.

FRANÇA, **Código Civil (1804)**. Code Napoléon. Paris, 1804.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 30 de setembro de 1789, AE/II/1129. Disponível em: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>. Acesso em: 18 fev. 2023.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1793. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>. Acesso em: 18 fev. 2023.

GAIO, Daniel. A história da propriedade privada no Brasil e os conflitos entre posse e propriedade. In: **Uma composição do comum** [entrevistas]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/37928/2/A%20Hist%c3%b3ria%20da%20Propriedade%20Privada%20no%20Brasil%20e%20os%20Conflitos%20entre%20Posse%20e%20Propriedade.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 181, de 01 de outubro de 2008**. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lc_20081001_000000181.html. Acesso em: 18 fev. 2023.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina E Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HIGA, Carlos César. **Código de Hamurabi**. Uol – **Mundo Educação**. c-2023. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/o-codigo-hamurabi.htm#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Hamurabi%20foi,c%C3%B3digo%20C%20escrito%20em%201772%20a.C.> Acesso em: 20 fev. 2023.

IBGE. **Senso 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama>. Acesso em: 09 fev. 2023.

MARINGÁ. **Lei Complementar nº 632, de 01 de outubro de 2006**. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=af484685be09af>. Acesso em: 09 mar. 2023.

MARINGÁ. **Lei Complementar nº 827, de 24 de junho de 2010**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rthns>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação. Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). Série Pensando o Direito. Brasília: Ipea, 2015, 321p.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2008.

PROPRIEDADE. In: **Origem da Palavra**. São Paulo: Cajamar, 2018. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/pergunta/origem-da-palavra-propriedade/>. Acesso em: 18 fev. 2023.

RESIDENCIAL Real Conquista recebe caravana no 'Bairro que eu quero'. **G1 Goiás**, 11/09/2013 (Foto: Reprodução/TV Anhanguera). Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/o->



[bairro-que-eu-quero/noticia/2013/09/historia-do-bairro-real-conquista-e-marcada-por-superacao-em-goiania.html](https://www.bairro-que-eu-quero.com.br/noticia/2013/09/historia-do-bairro-real-conquista-e-marcada-por-superacao-em-goiania.html). Acesso em: 15 mar. 2023.

SANTIAGO, Emerson. Código Napoleônico. **Info Escola**. Navegando e Aprendendo. 03 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.infoescola.com/direito/codigo-napoleonico/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SAVATIER, Traité de. **La Responsabilité Civile En Droit Français**. 2 ed. Droid: Librairie Generale de Droit, 1951.

SMUL. **Função Social da Propriedade**. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Julho de 2015. Atualização: janeiro de 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/cartilhaPEUC.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

SMUL. **Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico**. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento [s.d.]. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SMUL; CEPEUC. **Relatorio Anual 2021 e Plano de trabalho 2022**. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento; Coordenadoria de Controle de Função Social da Propriedade, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/RELATORIO%20ANUAL_f_%202021.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

STF. **Súmula 668**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1521>. Acesso em: 15 mar. 2023.

TAGO, Mauricio. Download: Código de Hamurabi. **Boletim Informativo Jurídico**. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 08 de setembro de 2021. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/download-codigo-de-hamurabi/>. Acesso em: 04 mar. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

VALLE JUNIOR, Francisco Rodrigues; PASQUELETTI, Antônio. **Estudos**. Goiânia, v. 41, especial, set. 2014, p. 93-105.