

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

BRUNO DE CARVALHO SILVA

**INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS APLICÁVEIS AO PROPRIETÁRIO
DESCUMPRIDOR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

São Paulo

2021

BRUNO DE CARVALHO SILVA

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

ORIENTADOR: PROF. DR. ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES

São Paulo

2021

BRUNO DE CARVAHO SILVA

INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS APLICÁVEIS AO PROPRIETÁRIO
DESCUMPRIDOR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Aprovad(o)a em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

AGRADECIMENTOS

A Deus, que tanto me abençoou nesta jornada e jamais me deixou esmorecer.

Aos meus familiares, que me ensinaram a nunca desistir dos meus sonhos e sempre me apoiaram em tudo que me propus a fazer. Sou grato por seu amor e carinho incondicional. Esta conquista não é só minha, mas de todos nós.

Aos meus queridos amigos, que tanto me apoiaram e compreenderam meus momentos de ausência.

A Universidade Presbiteriana Mackenzie e seu corpo docente por toda estrutura e pelo ensino de alta qualidade que me foi ofertado.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise da aplicabilidade e eficácia dos instrumentos sancionatórios urbanísticos previstos na Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, aplicáveis ao proprietário descumpridor da função social da propriedade urbana, princípio este assentado na Carta Magna de 1988, e que norteia o direito de propriedade. Estes instrumentos são de extrema relevância social, tendo em vista serem responsáveis por forçar o proprietário a utilizar o imóvel adequadamente, atendendo aos interesses da coletividade, ainda mais no Brasil, que possui um número enorme de imóveis ociosos, sem utilização, enquanto, por outro lado, o déficit habitacional cresce a cada ano. Deste modo, o trabalho foi realizado na forma monográfica, com base em uma ampla gama bibliográfica, documental e utilizando-se do método dedutivo. Inicialmente, para introduzir a temática proposta, foram apresentados aspectos relativos a evolução histórica do direito de propriedade, desde a sua origem na antiguidade e no direito romano, passando pela influência dos ideais libertários da Revolução Francesa e socialistas do Estado de bem-estar social, até o seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, fora apresentada a evolução histórica da função social da propriedade urbana, desde a concepção teórica elaborada por Léon Duguit, sua adoção por diversos países mundo afora, com destaque para o México e a Alemanha, até o seu tratamento nas constituições brasileiras, principalmente, a Magna Carta de 1988, bem como sua previsão no Código Civil vigente. Por fim, fora feita uma análise detalhada de cada instrumento sancionatório previsto no Estatuto da Cidade, em especial a necessidade de regulamentação através do Plano Diretor ou lei específica pelo Poder Público municipal, também competente para aplicá-los. Fora constatado que grande parte dos municípios brasileiros não regulamentaram os instrumentos sancionatórios urbanísticos e aqueles que regulamentaram, em sua maioria, não os utilizaram, principalmente pela ineficiência do Poder Público, seja pela falta de vontade política, falta de recursos de pessoal e financeiro, ou muitas vezes por influência dos proprietários dos imóveis, e ainda, pela própria burocracia procedimental de cada instrumento.

PALAVRAS CHAVES: Direito de propriedade. Função social da propriedade urbana. Instrumentos sancionatórios urbanísticos. Estatuto da cidade. Plano diretor.

ABSTRACT

This study aims to analyze the enforceability and the effectiveness of the urban sanctioning instruments provided for in the Federal Constitution of 1988, Statute of the City and Master Plan, applicable to the owner who fails to comply with the social function of urban property, a principle based on the 1988 Magna Carta, and that guides property rights. These instruments are of extreme social relevance, in view of being responsible for forcing the owner to use the property properly, taking into account the interests of the community, especially in Brazil, which has a huge number of idle properties, unused, while, on the other hand, the housing deficit is growing every year. Therefore, the work was carried out in monographic form, based on a wide bibliographic, documentary range, and using the deductive method. Initially, to introduce the proposed theme, aspects related to the historical evolution of property right were presented, from its origins in ancient times and Roman law, through the influence of the libertarian ideals from The French Revolution and socialists of the welfare state, until its treatment in the Brazilian legal order. Then, the historical evolution of the social function of the urban property had been presented, from the theoretical conception elaborated by Léon Duguit, its adoption by several countries around the world, with emphasis on Mexico and Germany, until its treatment in the Brazilian constitutions, mainly, the 1988 Magna Carta, in addition to its provision in the current Civil Code. Finally, a detailed analysis of each sanctioning instrument provided for in the Statute of the City was made, in particular the need for regulation through the Master Plan or specific law by the municipal government, which is also competent to apply them. It was found that a large part of Brazilian municipalities did not regulate the urban sanctioning instruments and those that regulated, for the most part, did not use them, mainly due to the inefficiency of the public power, either due to the lack of political will, lack of personnel and financial resources, or often by the influence of property owners and also by the procedural bureaucracy of each instrument.

KEY WORD: Property right. Social function of urban property. Urban sanctioning instruments. Statute of the City. Master Plan.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 PROPRIEDADE PRIVADA	11
1.1 Evolução histórica do direito à propriedade privada.....	11
1.2 Propriedade privada nas constituições brasileiras.....	14
1.3 Propriedade no Código Civil de 2002	16
2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	20
2.1 Origem e evolução histórica da função social da propriedade	21
2.2 Função social da propriedade na legislação ordinária brasileira	26
2.2.1 Função Social da Propriedade Urbana no Código Civil de 2002	26
2.2.2 Estatuto da Cidade e a Função Social da Propriedade Urbana	27
2.2.3 Função Social da Propriedade Urbana no Plano Diretor.....	30
3 INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS URBANÍSTICOS	33
3.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsória	34
3.2 IPTU Progressivo.....	38
3.3 Desapropriação-sanção	42
3.3.1 Espécies de Desapropriação.....	45
3.3.2 Procedimento Desapropriatório	47
3.3.3. Indenização	52
3.4 Aplicabilidade e eficácia dos instrumentos sancionatórios	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como a “Constituição Cidadã”, foi um verdadeiro marco civilizatório ao incluir e proteger diversos direitos sociais fundamentais a todo cidadão brasileiro. Esta conquista foi fruto da organização e da luta política e social, objetivando a valorização do trabalho e do indivíduo, sempre pautado no princípio da dignidade da pessoa humana.

Dentre a gama de direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988, destaca-se o direito à moradia previsto em seu art. 6º, que assim dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

No contexto histórico do país a época, ainda extremamente marcado pelo coronelismo, em que poucas pessoas detinham uma grande parte das terras, um país dependente do agronegócio, onde as grandes cidades estavam começando a se desenvolver industrialmente, ocasionando a alta migração de trabalhadores do campo para a cidade, o legislador constituinte preocupou-se em garantir direitos mínimos que atendesse a todos os cidadãos.

Neste diapasão, o direito à moradia digna se destaca por ser este um direito basilar para a concretização dos demais direitos sociais, ou seja, através deste, o ser humano passa a ter acesso a saneamento básico, higiene pessoal, alimentação adequada, segurança, transporte, etc., e conseqüentemente, também passa a ter a possibilidade de se dedicar à educação e ao trabalho, podendo assim, ser capaz de exercer todas as suas prerrogativas básicas de cidadão.

No entanto, apesar da previsão constitucional, a falta de políticas públicas efetivas, com planejamento orçamentário e ações concretas inteiramente voltadas ao resgate de moradores de rua, à erradicação de favelas e de moradias de risco, impossibilitou a concretização deste direito. Desta forma, passados mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, verifica-se no contexto atual da sociedade brasileira que este direito está longe de ser efetivado a toda a população.

Segundo levantamento feito em 2017 pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui um déficit de 7,78 milhões de unidades habitacionais (ABRAINC, 2018, p. 10-11).

Deste total, 12,4% vivem em habitação precária, ou seja, vivem em casas improvisadas ou rústicas. Os que coabitam com familiares em locais inadequados representam 41,3%, e os que possuem um ônus excessivo com o aluguel, ou seja, o valor do aluguel compromete toda ou grande parte da renda família, representa 42,3%. Ainda, os adensamentos excessivos, locais cedidos para moradia, mas que são impróprios para habitação, representam 3,9% (ABRAINC, 2018, p. 10-11).

Ainda, segundo o estudo “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil”, existem aproximadamente 222 mil (duzentas e vinte duas mil) pessoas que vivem em situação de rua no Brasil, grande parte deste número se dá justamente pela falta de moradia (IPEA, 2020).

Em contrapartida, existem aproximadamente 6 milhões de imóveis ociosos, sem utilização, conforme aponta Edésio Fernandes, professor de direito urbanístico e ambiental da University College London – UCL (BRASIL..., 2018)

O problema de moradia no Brasil não está somente atrelado a falta de políticas públicas, mas também reside na má utilização da propriedade por parte dos proprietários, que não a utilizam de maneira adequada. Ora, é comum caminhar pelas ruas da cidade de São Paulo, por exemplo, e se deparar com imóveis que há anos estão sem uso, locais utilizados pelos proprietários apenas para fins de especulação imobiliária, enquanto existem milhares de pessoas morando nas ruas, e nas favelas, cada dia que passa a população vai se amontoando umas em cima das outras em busca de espaços para habitarem.

Milton Santos (1996, p. 96) elucida de forma precisa este problema, dispondo que:

As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há espaços vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano.

Neste contexto, a propriedade, aqui entendida como o bem imóvel, sendo apenas o solo ou o solo edificado, passa a ter função primordial de garantir a efetivação do direito à moradia,

tendo em vista que nela se tem o local onde as famílias irão habitar e exercer suas prerrogativas de cidadão. Com isto, se devidamente utilizada, a propriedade poderá proporcionar a população um local para habitação digna, conforme preceitua a Carta Magna de 1988.

Desta forma, devido à importância destacada da propriedade e para garantir que esta fosse utilizada de maneira adequada, atendendo as necessidades da população, o legislador constituinte estabeleceu que ela deveria estar condicionada ao cumprimento de uma função social. Expressa o art. 5º, XXIII da Constituição de 1988 que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988, não paginado).

Assim, o Poder Público passa a não ter mais uma atuação ausenteísta e inerte na propriedade privada alheia, à medida que estabelece que o proprietário não poderá utilizá-la ao seu pleno dispor, devendo atender ao bem-estar social da coletividade. Caso o proprietário não cumpra com este preceito legal, cabe ao Poder Público a prerrogativa de utilizar os mecanismos capazes de forçar a adequação da propriedade para que cumpra com a sua função social.

Desta feita, o presente trabalho terá por objetivo analisar quais os instrumentos sancionatórios legais aplicáveis ao proprietário que descumprir com a função social da propriedade urbana, utilizando-a de maneira inadequada, em descumprimento com o que a própria legislação dispõe por “função social da propriedade” e principalmente, entender se estes instrumentos possuem aplicabilidade e eficácia, ou seja, se trazem resultados almejados para a sociedade e ainda, o que pode ser feito para melhorar a legislação vigente e fazer com que a propriedade seja utilizada para o atendimento social.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, será necessário percorrer toda evolução histórica da propriedade e de sua função social, entendendo o que a legislação brasileira atualmente dispõe a cerca destes institutos, quais os limites estabelecidos para a adequada utilização da propriedade urbana e por fim, analisar todos os aspectos relacionados aos instrumentos sancionatórios.

1 PROPRIEDADE PRIVADA

A propriedade deve ser entendida como um dos direitos basilares do ser humano (TARTUCE, 2019, p. 129). Este direito, assim como os demais, passou por diversas modificações ao longo do tempo, fruto dos costumes e dos momentos históricos de cada povo.

Desta feita, o presente capítulo tem o condão de analisar, não o conceito em si de propriedade, pois não existe na história uma conceituação única deste instituto (GONÇALVES, 2018, p.223-224), mas de analisar a forma com que a propriedade era entendida e como se deu a sua organização ao longo do tempo, por influência de povos de diversas épocas, regiões e culturas.

1.1 Evolução histórica do direito à propriedade privada

A análise histórica do direito de propriedade inicia-se pela Antiguidade. Neste período, o homem vivia como nômade, vagando de lugar em lugar sem estabelecer morada em um local específico. Com isto, a terra era coletiva, pertencia a todos os membros da família ou da tribo e dela se extraía as benesses para toda a coletividade, não havendo o exercício de poder pessoal e exclusivo sobre o uso do solo (VENOSA, 2019, p.175).

No período da Antiguidade, principalmente nas primeiras grandes civilizações gregas e itálicas, as instituições que detinham grande poder e influência eram as instituições familiares e as religiosas, com isto, possuíam o direito sobre a propriedade, esta chegando até mesmo a ser considerada intrinsecamente relacionada e indissociável destas instituições. Assim leciona Coulanges (2009, p. 55):

Há três coisas que desde o período mais antigo percebemos que estão fundadas e solidamente estabelecidas nessas sociedades gregas e itálicas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade – três coisas que tiveram entre si, originariamente, uma visível relação e que parecem ter sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada já estava encerrada na própria religião.

Desta feita, como o *pater familias* era a base da sociedade desta época, o patriarca era o grande responsável por zelar pela religião da família, pelo trabalho e pelos bens, incluindo a propriedade, que por sua vez, não era restrita ao seu uso exclusivo, mas extensiva a todos os membros do lar, porém estes se submetiam à indiscutível autoridade do patriarca (ARIMATÉA, 2003, p. 22).

Apesar de se verificar a existência do instituto da propriedade no período da Antiguidade, foi no direito romano que está atingiu status de direito do cidadão.

Venosa (2019, p. 176) aponta a dificuldade de precisar quando exatamente surgiu a noção de propriedade territorial na sociedade romana, além do mais, as fontes não esclarecem a forma como se dava o entendimento sobre propriedade na Roma primitiva.

Entretanto, documentos históricos demonstram que, no Direito Romano, a partir da Lei das XII Táboas (450 a.C), lei esta que trouxe a noção jurídica do *ius utendi, fruendi et abutendi*, ou seja, a faculdade de usar, gozar e tirar o máximo proveito de uma determinada coisa, a venda da propriedade já era legalmente permitida. Venosa (2019, p. 176) destaca ainda que neste período “o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra as mesmas pessoas ano após ano”. Com a fixação do indivíduo em local específico e com uma maior distribuição de terras, o homem passa a constituir moradia em local fixo para habitar com sua família e seus servos, tirando proveito da terra, solidificando assim o *pater familias*.

Diferentemente das civilizações do período da Antiguidade, a propriedade na civilização romana, desde a sua origem, sempre fora individual, sob o domínio dos patrícios, os únicos detentores de terra à época, privilegiados com o monopólio político, social e econômico. A propriedade era chamada de propriedade quiritária, e era regida pelo *jus civile*, o Código Civil romano. Na outra ponta da divisão social estava a plebe, composta por artesãos e negociantes. A plebe era organizada e buscando maior participação política e direito sobre a terra, em 367 a.C., iniciou uma intensa pressão aos patrícios, e como resultado, conseguiram que fosse realizada a reforma agrária pelas leis licínias, que distribuiu aos cidadãos romanos pobres as terras disponíveis. A plebe lograra sua propriedade, chamada bonitária, regida pelo *jus gentium* ou direito dos povos (ARIMATÉA, 2003, p. 23-24).

Segundo esclarece Azevedo (2019, p. 52), no Direito Romano a propriedade era:

[...] individualista, havendo a propriedade quiritária (dos Quirites), do cidadão romano, que era protegida pelo direito civil; a propriedade pretoriana ou bonitária, criada pela atuação dos pretores originadas das decisões dos magistrados, que protegiam as pessoas que compravam *res Mancipi* por mera tradição; a propriedade provincial, relativa a imóveis que existiam nas províncias, sendo verdadeira posse sobre o solo, ainda que fossem pagos os tributos devidos, com a proteção dos magistrados provinciais; e a propriedade peregrina, dos estrangeiros, dos peregrinos, que não podiam exercer sobre as coisas propriedade quiritária.

Desta forma, com fortes laços com a religião e a supremacia da família, o direito de propriedade na Roma antiga detinha um caráter ilimitado, absoluto e exclusivo (PIRES, 2007, p. 22).

Com a queda do Império Romano e a entrada na Idade Média, rompe-se o caráter absoluto e exclusivo da propriedade. Neste período, o território passou a ser visto como sinônimo de poder, ou seja, quem detinha terras, detinha poder, e por isso a propriedade se tornou questão de soberania nacional e de política, com total domínio da nobreza e do clero.

A propriedade então passou a ser dividida por domínios. Havia o domínio direto ou eminente, que pertencia ao senhor feudal e o domínio útil, que pertencia aos vassallos (AZEVEDO, 2019, p. 52). Os senhores feudais concediam o direito de habitação e utilização de suas terras por parte dos vassallos, que em contrapartida, ofereciam serviços e pagavam tributos em troca.

Foi o trabalho dos vassallos que desenvolveu indústrias e o comércio da época, e com o passar do tempo este grupo se solidificou formando a burguesia, que detinha grande poder financeiro e prestígio social. Cansados de bancar os privilégios da nobreza, do clero e dos senhores feudais, a burguesia passou a reivindicar o fim do sistema feudal, o que culminou na Revolução Francesa no século XVIII, e que por sua vez, resultou na extinção do servilismo e a libertação das amarras institucionais.

Pires (2007, p. 24) explica que o “conceito de propriedade é reunificado com a Revolução Francesa e seu caráter unitário é reconstituído, de acordo com a concepção romana, marcando a individualização da propriedade”. Isto pode ser comprovado no Código Civil Francês ou conhecido também por Código Napoleão de 1804, que em seu artigo 544 declara que “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”. Este texto estava em consonância com o que expressava a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

O Código Napoleão e os ideais da Revolução Francesa repercutiram em outros diversos ordenamentos jurídicos pelo mundo, incluindo a maioria dos códigos dos países latino-americanos, em especial o Brasil.

O próximo tópico irá abordar como o direito de propriedade foi tratado nas constituições do Brasil e para finalizar o capítulo, como este direito está disciplinado no código civil vigente.

1.2 Propriedade privada nas constituições brasileiras

A primeira Constituição brasileira, conhecida como a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 1824, previa em seu artigo 179, inciso XXII, que a propriedade era direito absoluto, expressando que:

Art. 179 - A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXII. É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar está única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL, 1824, não paginado).

Percebe-se desde já a influência do Código Civil francês ao estabelecer o direito de propriedade como um direito absoluto e inviolável, com exceção ao seu uso pelos bens públicos. Ademais, possuía grande semelhança com o conceito romano de *jus utendi, fruendi e abutendi* e sem fazer menção a sua utilização com base no princípio da função social da propriedade (PIRES, 2007, p. 30-31).

Com advento da primeira Constituição promulgada em 1891 sob a égide da Proclamação da República, não houve grandes alterações quanto ao texto constitucional anterior, mantendo a propriedade como direito pleno, entretanto, estabeleceu a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, assim expressa o art. 72, §17:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§17: O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia (BRASIL, 1891, não paginado)

A Constituição de 1934 foi a responsável por modificar o entendimento que vinha sendo estabelecido pelas constituições anteriores. A inovação foi introduzida em seu artigo 113, inciso

XVII¹, que passou a dispor que o direito à propriedade deveria estar em conformidade ao interesse social e coletivo, afastando-se assim da concepção romana e francesa de direito de propriedade (BRASIL, 1934, não paginado).

Tal condicionante estaria pendente de regulamentação por lei ordinária, e embora esta regulamentação descrita no artigo supracitado nunca tenha ocorrido, a Constituição de 1934 apresentou uma tendência à modificação do capitalismo liberal nascente advinda das Constituições Mexicana e de Weimar (PIRES, 2007, p. 32-34).

Diferentemente da Constituição de 1934, a outorgada Constituição de 1937 não apresentou nenhuma inovação e em parte apresentou até um retrocesso ao não dizer nada a respeito do interesse social e coletivo da propriedade, apesar de manter a mesma estrutura da antecedente (BRASIL, 1937, não paginado).

Fruto da era republicana, federativa e democrática, e elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição de 1946 não apresentou um novo paradigma quanto ao direito de propriedade, entretanto, deixou de forma clara e definida a condicionante da função social como forma de exercício do direito de propriedade, podendo a lei promover a sua justa distribuição, conforme artigos 141, §16 e 147² (BRASIL, 1946, não paginado).

O termo função social da propriedade foi pela primeira vez expressado na Constituição de 1967, ganhando status de princípio constitucional, e veio como forma de adequação das necessidades e interesse do proprietário e da população. Neste sentido, Pires (2007, p. 38) expressa que:

¹ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVII. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

² Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

A Constituição de 1967, no momento em que vinculou a propriedade privada ao princípio da função social, demonstrou o comprometimento dela com o interesse social de ordem econômica. A propriedade passou a ser regida por um princípio basilar, que conjuntamente com outros comporiam a ordem econômica, e esprou juridicidade para todo o sistema.

Ademais, a Emenda Constitucional nº1 de 1969, em seu artigo 153, repete o texto constitucional anteriormente citado e acrescenta no §22³ que a indenização em caso de desapropriação será por meio de títulos da dívida pública (BRASIL, 1969, não paginado).

Por fim, chegando a atual Constituição vigente no país, promulgada em 1988, assim como as Constituições anteriores, elenca a propriedade como direito fundamental do cidadão brasileiro, adquirindo status de cláusula pétreia, conforme artigo 5º, XXII, e que deverá atender a sua função social, conforme prescrito no artigo 170, III⁴ (BRASIL, 1988, não paginado).

Desta forma, constitucionalmente, o entendimento atual sobre a propriedade é que ela está vinculada a utilização que atinja uma função social. Para entender melhor este instituto, o próximo capítulo irá dissecá-lo e explicar os seus principais aspectos, por ora, cabe ainda fazer a análise da propriedade no Código Civil de 2002, que permanece vigente no país.

1.3 Propriedade no Código Civil de 2002

A Lei nº 10.406/2002 que introduziu no país o atual Código Civil, disciplina os atributos da propriedade em seu art. 1.228, descrevendo que: “o proprietário tem a faculdade de usar,

³ Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002, não paginado). Essas faculdades correspondem, respectivamente, aos antigos atributos da propriedade romana, quais sejam *jus utendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi* e *jus vindicandi* que já foram mencionados anteriormente.

Observa-se que o legislador não se preocupou em conceituar o direito de propriedade no Código Civil, mas tão somente estabelecer os seus atributos e suas faculdades, pois trata-se de direito subjetivo do proprietário. Gonçalves (2018, p. 224) expressa a dificuldade de conceituar o direito de propriedade, sendo que este “mais se sente do que se define”. Com isto, o autor procura analisar os atributos e faculdades previstas no art. 1.228 e entende o direito de propriedade como “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Assim, para entender o direito de propriedade no Código Civil, cabe uma análise de cada elemento que o constitui.

O primeiro é o direito de Usar, que Gonçalves (2018, p. 225) conceitua como “a faculdade de o dono servir-se da coisa e de utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem, no entanto, alterar-lhe a substância, podendo excluir terceiros de igual uso”. Isto é claro, em observância a função social da propriedade, não comportando abusos por parte do proprietário.

O direito de Gozar ou Fruir, nas palavras de Azevedo (2019, p. 50) corresponde ao “poder que tem o proprietário de colher frutos naturais e civis produzidos pela coisa, explorando-a e administrando-a economicamente, inclusive extraindo dela seus produtos”.

Quanto a faculdade de Dispor da coisa, este pode ser considerado o atributo mais importante e característico da propriedade, que estabelece a prerrogativa do proprietário vender, doar, alugar, etc. Tartuce (2019, p. 130) leciona que tal disposição pode ser dar tanto por atos *inter vivos* como *mortis causa*, podendo ainda ser onerosa (mediante uma contraprestação) ou gratuita (negócio jurídico benéfico).

Por fim, o caput do art. 1.228 do Código Civil ainda faz referência ao direito de reivindicar a coisa contra quem injustamente a possua ou detenha (*ius vindicandi*). Esse direito será exercido por meio de ação petítória, fundada na propriedade, sendo a mais comum a ação reivindicatória, principal ação real fundada no domínio (*rei vindicatio*). A proteção da

propriedade é obtida por meio dessa ação, em que se discute a propriedade visando à retomada da coisa perdida, quando terceira pessoa, de forma injustificada, a tenha tomado (GONÇALVES, 2018, p. 226).

Ademais, além dos atributos apresentados, a propriedade também possui características que lhe são intrínsecas.

Primeiramente, tem-se que a propriedade é absoluta. Este absolutismo é diferente daquele presente no direito romano e na Revolução Francesa que permitia a utilização da propriedade como o proprietário bem entendesse. Este absolutismo está condicionado ao uso do bem em prol da coletividade, observando a sua função social. Neste diapasão, leciona Tartuce (2019, p. 153) que:

Também no sentido de certo absolutismo, o proprietário pode desfrutar do bem como bem entender. Todavia, como se expôs, existem claras limitações dispostas no interesse do coletivo, caso da função social e socioambiental da propriedade (art. 1.228, § 1.º, do CC/2002).

Extraí-se do art. 1.231 do Código Civil a segunda característica da propriedade, qual seja, a sua exclusividade. Assim expressa o artigo em comento que “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário” (BRASIL, 2002, não paginado). Desta forma, o proprietário tem o poder sobre a coisa contra qualquer terceiro. Entretanto, da própria leitura do artigo exposto, pode-se retirar que o legislador acrescentou uma exceção, a qual Tartuce (2019, p. 153) leciona que “apesar de ser um direito exclusivo, a propriedade envolve interesses indiretos de outras pessoas, e até de toda a sociedade, que almejam o atendimento à sua função social”.

Ademais, o direito de propriedade é perpetuo. Gonçalves (2018, p. 37) leciona que é perpetuo pois “não se perde pelo não uso, mas somente pelos meios e formas legais: desapropriação, usucapião, renúncia, abandono, etc”. Neste mesmo diapasão, Tartuce (2019, p. 154) expressa que “o direito de propriedade permanece independentemente do seu exercício, enquanto não houver causa modificativa ou extintiva, sejam elas de origem legal ou convencional”.

Por fim, tem-se que a propriedade é complexa, devido a todas as suas ramificações e tudo que a envolve. Até mesmo a sua conceituação é difícil de ser feita, devido a sua complexidade. São diversos direitos que envelopam a propriedade e fazem com que ela seja tão

completa, principalmente quando analisamos os seus atributos e as suas características (TARTUCE, 2019, p. 153).

Desta forma, observado todos os aspectos que envolvem o direito de propriedade, passa-se agora ao estudo do instituto da função social da propriedade urbana.

2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Função é o poder de auferir um destino certo para a coisa dando-lhe objetivos. A função social é balizadora de diversas áreas do direito, sendo este um dos seus principais aspectos. Ela se amplia e potencializa sob a ótica das empresas, dos contratos, da posse, da propriedade urbana e rural, além de outros tantos direitos que possuem, por essência, um viés social.

O direito à propriedade privada possibilita ao indivíduo dela usar e gozar a seu pleno dispor, entretanto, estas faculdades não são absolutas e devem se submeter ao interesse da coletividade. Com isto, a dúvida que surge é se há uma incompatibilidade entre o exercício do direito de propriedade e o cumprimento da função social. Beznos (2006, p. 109) elucida esta questão ao declarar que:

Á luz de nosso ordenamento jurídico, não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendido o direito subjetivo em um momento estático, que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence, imune a pretensões alheias, e a função social em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinação do objeto de seu direito aos fins sociais determinados pelo ordenamento jurídico.

Conforme exposto no capítulo anterior, nem sempre a propriedade teve a observância da função social como balizadora de sua utilização. O processo até chegar a este entendimento foi longo e houve grandes modificações ao longo do tempo, neste sentido Bercovici (2001, p. 75) leciona que:

O processo de funcionalização da propriedade foi demonstrado por Karl Renner, que analisou como a função social da propriedade se modifica com as mudanças nas relações produtivas, transformando a propriedade capitalista, sem socializá-la. Com isso, a função social da propriedade toma-se o fundamento do regime jurídico do instituto da propriedade, de seu reconhecimento e da sua garantia, dizendo respeito ao seu próprio conteúdo.

Ainda, leciona Rodrigues (apudBERTAN, 2009, p. 36), que:

Talvez se possa dizer que a evolução histórica do direito de propriedade se manifesta, em linhas gerais, no sentido de uma incessante redução dos direitos do proprietário. Realmente, a despeito de se haver, acima, afirmado seu caráter absoluto, o domínio sempre sofreu restrições, e a evolução profunda que experimenta em nossos dias se marca por um considerável aumento de tais restrições.

Desta feita, para entender melhor esse progresso da função social da propriedade, este capítulo é dedicado à sua origem e evolução histórica, que em partes converge até com a própria evolução do direito de propriedade.

2.1 Origem e evolução histórica da função social da propriedade

Como visto no capítulo anterior, nos primórdios, o direito de propriedade era coletivo, ou seja, a propriedade era utilizada para o bem da coletividade, da tribo e das famílias. Posteriormente, o direito à propriedade passou a ser um direito absoluto, ilimitado e exclusivo, assim verificado no período romano e na Revolução Francesa.

Com o passar dos anos, o direito de propriedade baseado nos ideais liberais falhou ao acreditar que o ser humano, por si só, fosse capaz de dar destinação adequada a propriedade, fazendo com que esta servisse ao interesse coletivo, e assim verificou-se a necessidade de estabelecer o direito à propriedade para atender uma finalidade social, que atendesse aos anseios da coletividade e não somente de poucos indivíduos.

Fornerolli (2014, p. 131) declara a função social da propriedade como:

[...] um substrato que permite relacionar a propriedade como fundamentalidade de segunda dimensão [...]. Na segunda dimensão dos direitos fundamentais, em face da onda dinâmica de seu reconhecimento no tempo, passou-se a verificar que, nos séculos XIX e, sobretudo, XX, as garantias das liberdades individuais asseguradas no século anterior, por si só, não permitiam uma vida mais digna dentro do contexto da sociedade.

À medida que o direito de propriedade está condicionado a uma utilização para atendimento da função social, o Estado já não passa mais a ter um papel distante e absentista, e passa a ter um papel intervencionista, ao disciplinar a maneira como a propriedade deve ser utilizada, não deixando isto ao pleno dispor do proprietário.

Quanto a origem do princípio da função social da propriedade, Gonçalves (2018, p. 239) destaca que há controvérsia quanto ao seu surgimento, entretanto, aponta que muitos doutrinadores entendem que foi formulado por Augusto Comte e Léon Duguit no começo do Século XX. Duguit é considerado o idealizador de que os direitos no geral, só se justificam se atenderem uma finalidade social. Outros apontam que a própria teoria da função social da propriedade de Duguit já idealizava o princípio. Em um trecho de sua obra, citada por Gonçalves (2018, p. 239-240), o autor explica que:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a independência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em continua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais as quais deve responder (DUGUIT, 2008, p.236)

Fato é que a doutrina elaborada por Duguit repercutiu e seus ideias foram incorporados por diversas legislações pelo mundo. Um exemplo nítido foi o México com a sua Constituição de 1917 que se diferenciava pela garantia de diversos direitos fundamentais fruto de lutas sociais, principalmente os conflitos trabalhistas. Destaque para o art. 27 da Constituição Mexicana:

[...] A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública, cuidar de sua conservação, alcançar o desenvolvimento equilibrado do país e o melhoramento das condições de vida da população rural e urbana. [...] (MÉXICO, 1917, não paginado).

Posteriormente, destaca-se a Alemanha em 1919 com a Constituição de Weimar. Menos detalhada e direta, declarava em seu artigo 153 que “A propriedade e o direito de sucessão hereditária são garantidos. A sua natureza e os seus limites são regulados por lei. A propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar geral” (CARVALHO, 2007, p. 57).

A primeira constituição brasileira a tratar diretamente sobre a função social da propriedade foi a Constituição de 1934, fruto de uma nova realidade que mundo a época estava passando, com o surgimento de Estados Sociais de Direito em diversos países, principalmente na Europa. Assim declarava o artigo 113, item 17:

Art. 113.

[...]

17- É garantido o **direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da

propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934, não paginado, grifo nosso).

Ademais, a norma constitucional que vigorava a época tratava da intervenção nos interesses da propriedade privada, em seu artigo 119: “O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei” (BRASIL, 1934, não paginado). Ela também reconhecia o direito à propriedade individual, mas este direito estava condicionado ao interesse coletivo. Assinala Bastos (2010, p. 115-117), que:

[...] a matiz dominante dessa Constituição foi o caráter democrático com um certo colorido social. Procurou-se conciliar a democracia liberal com o socialismo, no domínio econômico-social; o federalismo como o unitarismo; o presidencialismo com o parlamentarismo, na esfera governamental. [...] Finalmente, há o lado social da Constituição, que resultou da necessidade de atender à massa urbana proletária existente, sobretudo nas ferrovias e nos portos. Estas atividades eram nevrálgicas para a economia de exportação do país, o que levou Getúlio a enquadrá-las, inclusive pela via de sindicalização oficial.

Posteriormente, com a outorga da Constituição de 1937, houve um retrocesso no princípio da função social da propriedade, ao não tratar da sua utilização para questões sociais e do bem-estar da coletividade. Somente com a promulgação da Constituição de 1946 é que a função social da propriedade volta a ser balizadora do direito de propriedade, tendo estabelecido em seu art. 147 que “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946, não paginado). Ainda, em seu art. 45 prescrevia que “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano” (BRASIL, 1946, não paginado).

Após a instauração do regime militar, houve novamente um retrocesso democrático, o qual teve influência nos textos constitucionais que seguiram. Estes estabeleceram a propriedade novamente numa perspectiva da sua garantia formal. Assim, segundo Beltrão (2008, p. 4):

Tanto a redação original da Constituição de 1967, como na forma das disposições trazidas pela Emenda nº 01, de 1969, o direito de propriedade foi mantido dentro das garantias e liberdades fundamentais, ainda que estas fossem relegadas a um segundo plano constitucional.

Apesar desse retrocesso, a função social da propriedade já estava arraigada no país, tanto é que os dois textos constitucionais produzidos na intervenção militar trazem a função social em sua essência. Fiuza, Sá e Neves (2009, p. 457) lecionam que “a Constituição de 1967 emergiu com pioneirismo ao insculpir a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, o que representou considerável etapa para a ampliação da função da propriedade na sociedade brasileira”. O texto original de seu artigo 157, assim expressava:

Art. 157: A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:
 I. liberdade de iniciativa;
 II. valorização do trabalho como condição da dignidade humana;
 III. **função social da propriedade**;
 IV. harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;
 V. desenvolvimento econômico;
 VI. repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (BRASIL, 1967, não paginado, grifo nosso).

Portanto, a nova ordem constitucional de 1967 acolheu de uma vez por todas as modernas concepções do Estado Social de Direito, confirmando as constituições precedentes e servindo de suporte à Constituição de 1988.

Finalmente, a promulgada Constituição Federal de 1988 reconheceu a propriedade como um direito fundamental e individual do cidadão brasileiro em seu art. 5º, XXII, mas não em forma de um direito absoluto, à medida que deve atender a função social pelo expresso no art. 5º, XXIII. Além do mais, determinou que a ordem econômica observará função social da propriedade, impondo limites a atividade empresarial pelo art. 170, II e III, todos estes artigos já foram mencionados anteriormente. Cabe salientar que até a Constituição de 1988, não havia uma preocupação em precisar qual seria o regime social aplicável à propriedade na área urbana, apenas a propriedade de solo rural dispunha da preocupação constitucional.

Fornerolli (2014, p. 238) leciona que:

O legislador constitucional, ao disciplinar o assunto, deu um tratamento adequado considerando o momento histórico, social e econômico vivido, eis que ditou a garantia do direito de propriedade e o reconhecimento de sua função social no rol dos direitos fundamentais e considerou ambos os elementos como princípios gerais de uma ordem econômica que trata de conciliar a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano e que tem como objetivo assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social.

Apesar de não descrever claramente o conceito e o que se entende por função social da propriedade urbana, a Constituição de 1988 estabelece as diretrizes fundamentais para o seu atendimento. Estas diretrizes estão dispostas no Capítulo II, da Política Urbana, artigo 182⁵ (BRASIL, 1988, não paginado).

O atual texto constitucional deixa evidente a imposição da observância da função social da propriedade aos proprietários. Dentre os princípios constitucionais em coalisão, a supremacia do interesse público sobre o privado foi prestigiada, à medida que existe a preocupação em garantir que todos, e não apenas poucos indivíduos, tenham acesso à propriedade, seja para dela extrair o sustento próprio, ou gerando riquezas e promovendo o desenvolvimento equilibrado do ambiente urbano.

No contexto do espaço urbano atual, o cumprimento da função social é imprescindível para concretização do direito à moradia. A Constituição de 1988 estabeleceu as diretrizes fundamentais para o cumprimento adequado da função social da propriedade urbana. Desta forma, cabe analisar o tratamento do princípio na legislação infraconstitucional para finalmente adentrar ao objeto principal deste trabalho, qual seja, a análise dos instrumentos sancionatórios aplicáveis aos proprietários que não cumprem com o princípio da função social da propriedade urbana.

⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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.

2.2 Função social da propriedade na legislação ordinária brasileira

A função social da propriedade não está prevista apenas em âmbito constitucional, ela está disciplinada também nas leis ordinárias do país e as principais serão tratadas com mais detalhes abaixo.

2.2.1 Função Social da Propriedade Urbana no Código Civil de 2002

No capítulo anterior, foram apresentados os principais atributos e características do direito de propriedade no Código Civil de 2002. Neste capítulo, como estamos tratando do princípio da função social da propriedade, este será o foco de estudo.

Destarte, o § 1.º do art. 1.228 do Código Civil é um dos dispositivos mais importantes da vigente lei civil e trata diretamente do princípio da função social da propriedade, ao preceituar que:

Art. 1.228.

[...]

§ 1.º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, não paginado, grifo nosso).

Conforme leciona Tartuce (2019, p. 142), o Código Civil passa a declarar expressamente o instituto da função social como princípio orientador da propriedade, se tornando a principal ferramenta de limitação ao direito do proprietário. Além do mais, resta evidente a forte influência da doutrina de Leon Duguit ao estabelecer que a propriedade não é um direito subjetivo absoluto do indivíduo, mas que deve observar uma finalidade social.

Tepedino e Scheiber (2005, p. 159) ressaltam que:

A função social da propriedade confere, portanto, ao titular da propriedade, um duplo dever: o de deixar de praticar o ilícito, como colocar fogo numa floresta, e o de promover o meio ambiente, sob pena de perder a legitimidade constitucional. O Judiciário não poderá admitir a tutela de um direito de propriedade que desrespeita a sua função social. Decorre daí que a dicção do § 1º do art. 1.228 deve ser interpretada como um conteúdo objetivo da função social da propriedade, a traduzir os interesses que, expressamente indicados pelo codificador, devem ser preservados pelo titular do domínio para que o seu direito subjetivo seja assegurado.

Um erro comum de muitos doutrinadores civilista, quando tratam da função social da propriedade no Código Civil, é entenderem o princípio apenas para justificar as exceções limitativas ao direito de propriedade. Esse entendimento não leva em consideração as mudanças havidas sobre a relação de propriedade, sujeitada, atualmente, à disciplina do direito público, com base fundamental na Constituição Federal.

Ainda, uma questão que se poderia levantar é relacionada a compatibilidade do direito de propriedade com a função social da propriedade, tendo em vista que está limitada aquela. Apesar de se confrontarem até certo ponto, não há incompatibilidade entre eles, pois é a função social que legitima o direito de propriedade. Lôbo (1999, p. 106) leciona que:

A função social é incompatível com a noção de direito absoluto, oponível a todos, em que se admite apenas a limitação externa, negativa. A função social importa limitação interna, positiva, condicionando o exercício e o próprio direito. Lícito é o interesse individual quando realiza igualmente o interesse social. O exercício do direito individual da propriedade deve ser feito no sentido da utilidade não somente para si, mas para todos. Daí ser incompatível com a inércia, com a inutilidade, com a especulação.

Desta feita, o cumprimento da função social da propriedade abrange tanto ações negativas quanto ações positivas, ou seja, não basta o proprietário deixar de praticar atos que atentem contra a coletividade pelo mal uso de sua propriedade, mas ele deve também cuidar para que se promova o bem estar social por meio dela, dando a devida destinação, conforme prevê a legislação vigente.

2.2.2 Estatuto da Cidade e a Função Social da Propriedade Urbana

Como visto, o art. 182 da Constituição Federal de 1988, prevê que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, deve ter suas diretrizes gerais fixadas em lei. Desta forma, após treze anos da promulgação da Carta Magna, estas diretrizes foram aprovadas com a publicação da Lei 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade. Neste diapasão, leciona Venosa (2019, p. 183) que:

A Constituição Federal de 1988, nos arts. 182 e 183, ocupou-se da política urbana. No primeiro desses dispositivos, ordenou a política do desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, tendo em vista o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes. Essa lei maior menciona o plano diretor, cuja aprovação caberá às Câmaras Municipais, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Desta forma, o Estatuto foi criado com a intenção de fazer com que o Poder Público municipal fornecesse as cidades o direcionamento para o cumprimento de sua função social, se desenvolvendo de forma correta e ordenada, com a finalidade de ofertar a população direitos básicos como habitação, trabalho, bem-estar, mobilidade, etc. A necessidade de ordenar o ambiente urbano é fruto da crescente urbanização que fez com que os governos de diversos países editassem normas que regulassem o uso e a ocupação do solo de forma adequada, principalmente para a concretização do direito de moradia digna de seus habitantes (VENOSA, 2019, p. 183).

O Estatuto promoveu ao ordenamento jurídico brasileiro princípios essenciais, reunindo instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para garantir a implantação do Plano Diretor, que por sua vez, consolida a política urbana no município e a execução das funções sociais da cidade, bem como da propriedade urbana. Costaldello (2006, p. 165) ensina que:

O “Estatuto da Cidade” enfatiza a garantia do direito à propriedade urbana (terra e moradia), ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, à participação da população na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; à cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, objetivando a urbanificação, a infraestrutura de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e a ordenação do solo, mediante o controle, uso adequado e compatível dos imóveis urbanos; [...].

Os objetivos do Estatuto da Cidade estão definidos em seu primeiro artigo e são eles: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, não paginado). Percebe-se que o Estatuto não diz respeito a função social no geral, mas sim das cidades, em especial a função social da propriedade urbana, tendo em vista ser essencial para garantia de moradia digna.

Para o efetivo atendimento destes objetivos, o Estatuto fornece uma base enorme de instrumentos importantes que deverão ser observados para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Assim, o Estatuto da Cidade torna-se norteador da aplicabilidade de instrumentos urbanísticos eficazes, auxiliando os gestores municipais para utilização dos

mecanismos normativos com o intuito de assegurar o adequado ordenamento e fiscalização do território municipal, entre outros, para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

Com relação ao cumprimento da função social da propriedade urbana, destacam-se no artigo 4º do Estatuto da Cidade, a utilização dos seguintes instrumentos para política urbana: o Plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, a regularização fundiária, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a instituição de zonas especiais de interesse social (BRASIL, 2001, não paginado). Coutinho et al. (2015, p. 386) destaca que:

O Estatuto das Cidades indica o caminho para reverter o processo inadequado de ocupação do espaço urbano ao incorporar diretrizes para o uso e ocupação do solo, para a preservação e ocupação de áreas verdes, de forma a reduzir a impermeabilização das cidades, bem como ações de intervenção preventiva e de realocação de população das áreas de risco, regularização fundiária e medidas estruturais [...].

O Plano diretor merece destaque e será tratado com mais detalhes no tópico a seguir.

Ainda, o Estatuto, assim como a Constituição Federal, não se preocupa em elaborar um conceito para a função social da propriedade, entretanto, em seu artigo 39, expressa que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]” (BRASIL, 2001, não paginado). Desta forma, o legislador delega ao Poder Municipal, responsável pela elaboração do Plano Diretor, a responsabilidade de formular com base nas características de sua região, quando a propriedade urbana estará cumprindo sua função social, mas é claro, observando as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Resta evidente portanto que a função social da propriedade exige do proprietário o uso do imóvel condizente com o que for traçado pelo Plano Diretor de cada cidade, e este juntamente com o Estatuto da Cidade dispõe de instrumentos legais para exigir a correta destinação da propriedade. Dessa forma, funciona como uma diretiva a impedir que o proprietário faça uso da coisa para alcançar fins egoísticos, deixando de dar a devida destinação ao imóvel e prejudicando a coletividade.

Aduz o art. 41, III, do Estatuto da Cidade que “O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal” (BRASIL, 2001, não paginado). Desta forma, sem a prévia existência do plano diretor, o Poder Público não poderá fazer uso dos instrumentos

sancionatórios, por isso este instrumento se mostra de extrema relevância social e merece ser estudado em detalhes.

2.2.3 Função Social da Propriedade Urbana no Plano Diretor

Como exposto no tópico anterior, o Estatuto da Cidade trouxe ao ordenamento jurídico brasileiros diversos dispositivos com a finalidade de garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, dentre eles, destaca-se o Plano Diretor, sendo este o instrumento básico da política urbana do Município.

Nas palavras de Fornerolli (2014, p. 250), o Plano Diretor:

É o instrumento legislativo apto para o Município atingir os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o atendimento da função social da propriedade e as condições de vida com dignidade junto à urbe.

Junto do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor se destaca por ser peça basilar do direito urbanístico, pois fazem com que a propriedade cumpra com a sua função social, além de regular o solo, as construções e o desenvolvimento urbano, com a finalidade de melhorar as condições de vida da coletividade. Neste diapasão, Beltrão (2008, p. 14), assim dispõe:

Todas as questões, portanto, da política urbana no Brasil devem ser associadas às considerações da função social, porquanto se mostra o nascedouro do Plano Diretor, e do próprio Estatuto da Cidade. Assim, cada um desses elementos - função social da propriedade, política urbana e plano diretor – ligam-se como elos a formar uma corrente de raciocínio que possa conduzir à compreensão da definição pela Constituição Federal de 1988 do plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, alicerçado sobre a função social da propriedade e da cidade.

Expressa o art. 182, § 1º da Constituição de 1988 que o Plano Diretor é obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes e deve ser revisto de dez em dez anos, devendo ser assegurada a participação popular, para evitar que o instrumento, devido ao decurso do tempo, torne-se obsoleto (BRASIL, 1988, não paginado). Ademais, o art. 41⁶ do Estatuto da

⁶ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Cidade, estipula outras condições que, uma vez cumpridas, configuram a obrigatoriedade do plano diretor para a cidade.

Já no art. 182, §2º, a Constituição de 1988 estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, não paginado). No mesmo diapasão do que prescreve o texto constitucional, o Estatuto da Cidade disciplina no capítulo III, art. 39 sobre a propriedade urbana cumprir sua função social, conforme exigências expressas no plano diretor do município, para assegurar a qualidade de vida, à justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001, não paginado).

Desta forma, o Plano Diretor se mostra um instrumento de extrema importância, pois ele definirá o que deve ser entendido como função social da propriedade, fornecendo aos proprietários as regras básicas de como eles devem observar o uso da propriedade para que atendam aos interesses da coletividade, inclusive dispondo sobre as consequências para o seu descumprimento.

Para exemplificar na prática, vejamos o que a Lei nº 16.050/2014, que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, revogando a Lei nº 13.430/2002, definiu como função social da propriedade urbana em seu art. 5º, § 2º:

Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados nos Quadros 2 e 2A desta lei (SÃO PAULO, 2014, não paginado).

Percebe-se que o Plano Diretor da Cidade de São Paulo definiu critérios e graus de exigência para o cumprimento da função social da propriedade. Desta forma, os Quadros 2 e

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Quadros 2A desta lei apresentam os percentuais mínimos de aproveitamento da propriedade para caracterizar o cumprimento de sua função social. Não cabe aqui analisar esses coeficientes pois entende-se que precisaria ser um Arquiteto Urbanístico formado para conseguir analisar cada percentual estipulado. Mas pelo que se entende, o município de São Paulo estipulou minuciosamente as regras básicas para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Com isto, por todo o exposto, entendeu-se que a função social da propriedade urbana exige do proprietário o uso do imóvel de forma condizente com a realidade do meio urbano, atendendo aquilo que dispõe o Plano Diretor municipal, responsável também por estabelecer os instrumentos legais capazes de exigir a correta destinação do imóvel. Desta forma, as perguntas que restam é: quais os instrumentos legais aplicáveis ao proprietário do imóvel que não cumpre com a função social da propriedade e a utiliza apenas para fins egoísticos? Estes instrumentos são eficazes para combater a má utilização da propriedade, em desconformidade com o princípio da função social da propriedade? Todas estas questões de extrema relevância serão tratadas no capítulo a seguir.

3 INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS URBANÍSTICOS

Percorrido um longo caminho até aqui, finalmente adentramos ao cerne deste trabalho, qual seja, os instrumentos sancionatórios urbanísticos aplicáveis ao proprietário descumpridor da função social da propriedade urbana. Mas antes de ingressar no mérito, cabe estabelecer alguns marcos teóricos acerca do que entende-se por sanção.

Hans Kelsen (2006, p. 43) aponta que “a sanção é consequência do ilícito; o ilícito (ou delito) é um pressuposto da sanção”. A sanção será aplicada quando a conduta a ser adotada pelo indivíduo (dever jurídico), prevista na norma jurídica, deixar de ser observada por ele. Ainda, o autor declara que:

O indivíduo é juridicamente obrigado à conduta assim prescrita, mesmo que a representação desta norma jurídica não desencadeie nele qualquer espécie de impulso para essa conduta, sim, mesmo quando ele não tenha qualquer representação da norma jurídica que o obriga – na medida em que valha o princípio jurídico-positivo de que o desconhecimento do Direito não isenta da sanção pelo mesmo estatuída (KELSEN, 2006, p. 130).

E por fim, arremata o autor que:

Com isto fica determinado o conceito de dever jurídico. Este encontra-se numa relação essencial com a sanção. Juridicamente obrigado está o indivíduo que, através da sua conduta, pode cometer o ilícito, isto é, o delito, e, assim, pode provocar a sanção, a consequência do ilícito – o delinquente potencial; ou o que pode evitar a sanção pela conduta oposta (KELSEN, 2006, p. 130).

Desta feita, a sanção somente é aplicada quando da inobservância pelo indivíduo de um “dever jurídico”, devidamente previsto em lei vigente e válida.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 847), leciona que a infração administrativa “é o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa ainda que não necessariamente aplicada nesta esfera”.

Por sua vez, a sanção administrativa é conceituada por Carvalho Filho (2018, p. 152), como o ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê como resultado de uma infração administrativa, suscetível de ser aplicado por órgãos da Administração Pública, pelo comportamento típico, antijurídico e reprovável idôneo a ensejar a aplicação de sanção administrativa, no desempenho de função administrativa.

Por tanto, o proprietário de imóvel urbano deve destinar o seu uso a uma função social, ao interesse da coletividade, sendo que a própria legislação vigente estabelece as diretrizes que deverão ser observadas para destinação adequada da propriedade, constituindo assim um “dever jurídico”, que se não observado, incorrerá em uma infração e acarretará sanções, neste caso, sanções administrativas.

Ressalta-se que estas sanções são modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, que consiste no Estado utilizar seus atos de império, assim lhe outorgados, com a finalidade de satisfazer as exigências coletivas e reprimir a conduta lesiva ao interesse da sociedade por atos de particular, podendo ainda, requisitar, limitar o uso, utilizar temporariamente ou mesmo retirar a propriedade do particular, em benefício do interesse público.

Dias (2009, p. 153) discorre de forma clara acerca da importância da intervenção estatal na propriedade privada:

A política urbana, para ser implementada pelo Poder Público há que compor interesses para atingir um meio ambiente digno à vida. Para isso, precisa de força política e decisões concertadas de forma a impedir e coibir ações individuais e interesses econômicos que queiram sobrepor-se aos interesses da cidade. Por isto, faz-se necessário as atuações e intervenções de todos os entes federativos, e, em se tratando de política urbana Municipal, cabe a esta esfera a responsabilidade maior em intervir e solucionar conflitos, pois o que se visa é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade.

Com isto, feita esta introdução, partiremos para análise de cada instrumento sancionatório urbanísticos para os casos de descumprimento da função social da propriedade, estes se encontram previstos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor ou legislação específica de cada município brasileiro.

3.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsória

A primeira medida a ser adotada pelo Poder Público quando do não cumprimento da função social da propriedade urbana é o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, previsto no art. 5º do Estatuto da Cidade, que em seu caput aduz que:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as

condições e os prazos para implementação da referida obrigação (BRASIL, 2001, não paginado).

Segundo expressa Denaldi et al. (2017, p. 173):

O PEUC impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificados ou utilizados em determinado prazo de tempo. Essa obrigação compulsória, estabelecida pelo Poder Público Municipal aos proprietários de imóveis urbanos, sustenta-se em uma concepção de função social segundo a qual o direito de propriedade não pode ser exercido exclusivamente para atender ao interesse individual do proprietário, desconsiderando o interesse da coletividade.

Desta forma, têm-se que o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória são impostos ao proprietário que não utiliza adequadamente a sua propriedade, conforme disposições previstas no Estatuto da Cidade.

Entende-se Parcelamento, nas palavras de Carvalho Filho (2013, p.99) como a “providência pela qual se procede a sua subdivisão, em partes iguais ou não, de modo a resultar em vários módulos imobiliários autônomos em substituição à área parcelada”. Já à Edificação, pode ser conceituada como uma atividade por meio da qual “se executa alguma construção sobre o solo. Edificar é construir, erguer, levantar, fundar algum edifício, a partir de alguma profundidade do subsolo, mas com o início visível a partir do solo” (CARVALHO FILHO, 2013, p.100). Por fim, Utilização pode ser entendida como o mero uso do bem pelo proprietário (2013, p. 100). Ressaltado que, na sua modalidade compulsória, pode ser conceituada como às providências a serem adotadas pelo proprietário, impostas por determinações urbanísticas.

Importante destacar que estas medidas não recaem somente sobre imóveis ou solos que não estão sendo utilizados, mas também em imóveis subutilizados que o próprio art. 5º, § 1º, inciso I do Estatuto da Cidade, conceitua como aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (BRASIL, 2001, não paginado).

Denota-se também do texto legal que incube ao Poder Público, mais precisamente, os municípios por meio do Plano Diretor, intervir na propriedade urbana que não esteja cumprindo com sua função social. É no Plano Diretor que deverão constar as medidas a serem adotadas para cada caso concreto, sendo o Estatuto da Cidade responsável por regular as normas gerais, exemplo disto, é o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, mencionado no capítulo anterior.

Desta forma, estando diante de uma propriedade que não está cumprimento com sua função social, o Estatuto da Cidade determina nos § 2º e 3º do art. 5º⁷, que o município deverá notificar o proprietário, pessoalmente ou por meio de edital, para que dê cumprimento a função social de sua propriedade, devendo esta notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2001, não paginado). Deverá ainda, conter as condições e prazos de cumprimento da obrigação, sendo que o Estatuto da Cidade já estipula prazos mínimos, não podendo o município atribuir prazos inferiores ao previsto nesta lei.

Os prazos estão previstos no art. 5º, § 4º do Estatuto da Cidade. Conforme estabelecido no inciso I, o proprietário contará com, no mínimo, “1 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente”, seja de parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano. Então, conforme o inciso II, lhe são concedidos “2 (dois) anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento”, se maior não for o prazo determinado na lei municipal (BRASIL, 2001, não paginado).

Ainda, em caráter excepcional, o §5º do art. 5º do Estatuto da Cidade faz uma ressalva para empreendimentos de grande porte, segundo a qual a lei municipal específica “poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo” (BRASIL, 2001, não paginado).

Uma regra de grande importância esta disciplinada no art. 6º⁸. Com o objetivo de evitar o descumprimento da lei feito pela transmissão do imóvel, o dispositivo estabelece que eventual transmissão da propriedade após a notificação irá transferir também a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar para o adquirente, sem a interrupção dos prazos correntes previstos no artigo 5º do Estatuto (BRASIL, 2001, não paginado).

⁷ Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

[...]

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

§ 3o A notificação far-se-á:

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

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

⁸ 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.

A título de exemplificação, o Plano Diretor da Cidade de São Paulo, Lei nº 16.050/2014, praticamente seguiu o disposto no Estatuto da Cidade, estabelecendo em seu art. 96, § 1º que, após a notificação pela Prefeitura, os proprietários dos imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados “terão prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação para protocolar, junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação”. Ademais, prevê o § 2º do artigo em questão que, após a notificação, os proprietários dos imóveis “deverão iniciar a execução do parcelamento ou edificação desses imóveis no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da expedição do alvará de execução do projeto” (SÃO PAULO, 2014, não paginado). Isto sem mencionar os demais prazos que o Plano Diretor de São Paulo estabelece.

Com isto, diante do exposto, tem-se que o Parcelamento, a Edificação ou Utilização Compulsória são as primeiras sanções aplicadas ao proprietário que descumprir a função social da propriedade. Elas ferem o caráter absoluto e perpétuo do direito de propriedade, à medida que o Estado intervém na propriedade privada do indivíduo, demonstrando que este não pode fazer uso do imóvel ao seu pleno dispor.

Este instrumento sancionatório se mostra de extrema importância à medida que o proprietário descumpridor da função social da propriedade tomará ciência de que o Poder Público sabe que ele está desobedecendo a lei e que está sendo notificado a dar adequada destinação a sua propriedade. Entretanto, os longos prazos legais dificultam a eficácia do instrumento. Ora, geralmente os proprietários que estão incorrendo nesta infração legal, não estão fazendo isto a pouco tempo, estão há 10, 15, 20 anos sem dar destinação adequada a propriedade, muitos estão fazendo uso da especulação imobiliária para lucrarem futuramente com a valorização dos imóveis.

Devido toda a burocracia estatal, a expedição de alvará para execução do projeto não é um processo célere, portanto, além desta demora usual, o proprietário ainda terá dois anos para dar início a execução do projeto aprovado. Desta forma, a lei poderia estabelecer prazos mais curtos, pois prazos muito longos incentivam a perpetuação da má destinação da propriedade, e ocasionam ainda mais prejuízos à coletividade.

Sendo assim, após a notificação, caso o proprietário continue inerte as determinações para adequação de sua propriedade ao interesse social, as demais sanções legais deverão ser adotadas, a fim de que se de o adequado aproveitamento da propriedade.

3.2 IPTU Progressivo

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos para parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o Município seguirá para a aplicação do segundo instrumento sancionatório, procedendo com a utilização do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, o qual se caracteriza por ser um instrumento sancionatório de natureza extrafiscal destinado aos proprietários que insistem com o descumprimento da função social da propriedade urbana, mesmo após serem notificados pelo Poder Público. Neste sentido, Carvalho Filho (2013, p.118) declara que:

[...] trata-se de instrumento de política urbana através do qual o Poder Público municipal emprega seu poder de coerção a fim de obrigar o proprietário a adequar seu imóvel ao plano diretor da cidade. Configura-se como sanção aplicada ao proprietário que não cumpriu a imposição urbanística inicial de edificar ou de parcelar o imóvel. Pode-se, pois, afirmar que o instituto do IPTU progressivo no tempo, de que ora tratamos, tem contorno jurídico específico, direcionando-se sua aplicação aos fins de proteção da ordem urbanística, conforme está autorizado na Constituição.

Ainda, o referido autor expressa que:

A figura do IPTU progressivo no tempo, como instrumento de política urbana, implica a possibilidade de cobrar esse imposto do proprietário de bem imóvel, majorando-se a alíquota respectiva em cada período anual, de forma a compeli-lo ao cumprimento da obrigação de parcelamento ou edificação, adequando-se então o imóvel à ordem urbanística prevista no plano diretor (CARVALHO FILHO, 2013, p. 119).

Cabe salientar que este instrumento não deve ser utilizado como forma de aumentar a arrecadação municipal, mas sim, fazer com que seja um instrumento capaz de forçar o proprietário a cumprir com a função social do imóvel. Fornerolli (2014, p. 286) expressa que:

Nessa tessitura, colhe-se que o IPTU progressivo no tempo foi consagrado no Estatuto da Cidade como ferramenta de política urbana, na espécie de instituto tributário, apto para ser utilizado pela municipalidade para que se alcance, por meio da propriedade privada, um melhor aproveitamento do solo urbano.

Costa (2001, p. 104) aponta que a extrafiscalidade autoriza “a utilização de expedientes para o atingimento de outros objetivos que não a mera obtenção de recursos”, objetivos esses prestigiados pela ordem constitucional, como no presente caso, a função social da propriedade. Ainda, discorre a autora que o IPTU progressivo representa “um poderoso instrumento existente para a efetivação do princípio da função social da propriedade”. Além do mais, o caráter extrafiscal é a razão por qual não se deve confundir esse imposto com o IPTU de alíquotas

progressivas no tempo do artigo 156, §1º, I, inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional 20/2000, pois esta sim tem sua progressividade motivada por razões fiscais, tanto que se baseia no valor do imóvel e determina alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do bem.

Neste mesmo sentido, Carvalho Filho (2013, p. 120) declara que “o caráter do tributo passa a ser extrafiscal, ou seja, reveste-se de interesse público diverso daquele de mera arrecadação de recursos para os cofres públicos”.

Nos termos do art. 7º, §1º do Estatuto da Cidade, a alíquota anual será definida em lei municipal específica, sendo que o limite máximo de crescimento anual da alíquota após o início da cobrança do IPTU progressivo no tempo terá valor dobrado, tendo um limite máximo de 15% ao final de cinco anos. Numa situação hipotética, se no primeiro ano for aplicado a alíquota de 1%, no segundo ano seria 2%, no terceiro teríamos a alíquota de 4% e no quarto ano seria 8%, já no quinto ano estaria no limite de 15% (CARVALHO FILHO, 2013, p. 124).

O legislador deixou uma dúvida aqui quanto a necessidade da elaboração de lei específica ou se o próprio Plano Diretor do município pode estabelecer estas alíquotas. Ora, se o próprio Plano Diretor que foi amplamente discutido e minuciosamente elaborado, dispõe acerca das alíquotas, não há necessidade da criação de outra lei específica, porque isto só tornaria este processo mais demorado e neste caso, a demora prejudica a coletividade.

Ainda, parte da doutrina chegou a questionar a legalidade da cobrança do IPTU progressivo, entretanto, decisões do Supremo Tribunal Federal tem pacificado o tema, determinando a legalidade da fixação da progressividade do IPTU, quando o proprietário não cumpre os preceitos estabelecidos no artigo 182, §4º, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou seja, descumpra a função social da propriedade urbana. Eis o entendimento jurisprudencial consolidado:

Decisão: Vistos. [...] A progressividade inconstitucional de alíquotas do IPTU na forma de isenções ou descontos parciais foi apreciada pelo Plenário da Corte no RE nº 194.036, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ 20/6/97. Essa decisão foi reafirmada no RE nº 456.513, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 14/11/03, cuja ementa é a seguinte: EMENTA: IPTU: progressividade. **1. O STF firmou o entendimento - a partir do julgamento do RE 153.771, pleno, 20.11.96, Moreira Alves - de que a única hipótese na qual a Constituição admite a progressividade das alíquotas do IPTU é a do art. 182, § 4º, II, destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.** 2. Manifestou-se também o plenário da Corte pela inconstitucionalidade da cobrança do IPTU de forma progressiva, estabelecida mediante a

concessão de isenções parciais, variáveis conforme o valor venal do imóvel (RE 167.036, Ilmar Galvão, DJ 20.06.97)” (AI nº 456.513/SP-ED, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 14/11/03). O Plenário da Corte novamente se pronunciou sobre o tema, em julgamento de 01/08/2011, nos autos do RE nº 355.046/SP. Na ocasião a Relatora Ministra Ellen Gracie asseverou que concessão de isenção parcial do IPTU inversamente proporcional ao valor dos imóveis, configura sistemática disfarçada de alíquotas progressivas. [...] (BRASIL, 2013, não paginado, grifo nosso).

Da mesma sorte, o STF pacificou entendimento de que não se admite a fixação de alíquota progressiva no IPTU antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, salvo se tal medida foi adotada para fazer cumprir o princípio da função social da propriedade, em acordo com o que está disposto na Súmula nº 668⁹(BRASIL, 2003, não paginado).

Outro ponto de divergência doutrinária é quanto a faculdade do município continuar aplicando o IPTU progressivo passados os cinco anos previstos em lei, ou seguir com a aplicação da desapropriação-sanção, isto porque o texto do art. 8º do Estatuto da Cidade usou a expressão “poderá” em relação a proceder à medida expropriatória.

Dentre os que entendem ser uma faculdade do poder municipal, Clóvis Beznos (2003, p. 130) expressa que o Município pode decidir discricionariamente, analisando conveniência e oportunidade, se prefere ou não promover a desapropriação-sanção, justificando que:

Essa faculdade se explica, vez que os títulos que se constituem na moeda do pagamento da desapropriação dependem de prévia aprovação do Senado Federal, o que retira das mãos do Município a decisão plena sobre a efetivação das desapropriações.

Costa (2001, p. 94) possui entendimento oposto:

Ademais, a dicção legal parece deixar transparecer que se trata de uma competência discricionária, cabendo ao Poder Executivo avaliar da conveniência e da oportunidade de efetivar-se tal desapropriação. No entanto, se assim se entender, ensejar-se-á ao Município adotar indefinidamente o IPTU progressivo, incorrendo na inconstitucionalidade apontada. Estamos, em verdade, diante do autêntico poder dever, uma vez esgotados os instrumentos para a implementação da política urbana [...].

⁹ STF - Súmula nº 668 - 24/09/2003 - DJ de 9/10/2003, p. 4; DJ de 10/10/2003, p. 4; DJ de 13/10/2003, p. 4. Constitucionalidade - Lei Municipal - Alíquotas Progressivas - IPTU - Função Social - Propriedade Urbana 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.

Neste sentido, Carvalho Filho (2013, p. 126) também entende pela não faculdade do Poder Público, dispondo que:

Em nosso entender, está última é que deve ser a providência a ser adotada pelo governo municipal, a despeito da opção que o Estatuto lhe assegura. Manter apenas a cobrança do tributo após os cinco anos é o mesmo que manter o imóvel na situação ofensiva ao plano urbanístico da cidade, hipótese em que não estará ele desempenhando função social como impõe a Constituição. Ultrapassado o prazo sem que o proprietário proceda à adequação do imóvel ao plano diretor, deve o Município, sem perda de tempo, adotar as medidas necessárias à desapropriação.

Iremos tratar sobre a desapropriação-sanção no próximo tópico, entretanto, cabe aqui antecipadamente dizer que existe uma indenização a ser paga ao proprietário que teve seu imóvel expropriado pelo município, e esta indenização deve ser paga por meio de títulos da dívida pública, devidamente aprovado pelo Senado Federal.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 52, IX que o Senado Federal possui competência privativa para fixar os limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, não paginado). Com isto, sem a aprovação do Senado, não é possível ao Município ou ao Distrito Federal emitir títulos da dívida pública e não haverá meios de pagar a indenização cabível na desapropriação-sanção

Cabe ressaltar que em 1998, o Senado Federal, com a finalidade de limitar a capacidade de comprometimento financeiro, aprovou a Resolução nº 78 (BRASIL, 1998, não paginado) e nela proibiu a emissão de títulos da dívida pública até 31 de dezembro de 2010, ou seja, depreende-se que até a referida data, os municípios só tinham a opção de seguir com a cobrança do IPTU progressivo para os imóveis em descumprimento da função social.

Findado o termo final estabelecido na Resolução nº 78, o Município finalmente poderá, depois de cinco anos de aplicação do IPTU progressivo, requerer junto ao Senado Federal a aprovação dos títulos da dívida pública no montante necessário para o pagamento da indenização devida ao expropriado.

Por este fato, é compreensível o entendimento de Beznos no sentido de declarar que o município tem a faculdade de prosseguir com a desapropriação-sanção ou continuar com a aplicação do IPTU progressivo, justamente porque a efetivação da desapropriação-sanção está condicionada à aprovação da emissão de títulos da dívida pública pelo Senado Federal.

No entanto, é mais defensável o entendimento de Maria Helena Costa e Carvalho Filho no sentido de ser um dever do município seguir com a desapropriação-sanção após transcorridos os prazos de aplicação do IPTU progressivo, requerendo ao Senado Federal a liberação destes títulos. Caso o Senado não aprove o pedido, resta ao município continuar com a cobrança do IPTU progressivo, pois esta será a única opção disponível. Se, por outro lado, o Senado Federal autorizar a emissão dos títulos, devem os municípios prosseguirem com a desapropriação-sanção.

Portanto, embora parte da doutrina entenda que o texto do Estatuto da Cidade possa levar a crer que a decisão de continuar aplicando o IPTU progressivo ou seguir com a desapropriação-sanção é discricionária, a realidade mostra que não há liberdade nessa decisão. Desta forma, é dever dos municípios requerer junto ao Senado Federal a emissão dos títulos da dívida pública para pagamento da indenização pela expropriação do bem, caso não haja a aprovação do Senado para a emissão de títulos da dívida pública, somente nesta hipótese, o município deverá continuar a cobrança do IPTU progressivo. Se for aprovada a emissão, é dever do Poder Público iniciar o procedimento desapropriatório previsto no art. 8º do Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, que veremos a seguir.

Na prática, o Município prosseguir com a desapropriação-sanção é o melhor caminho a se seguir, tendo em vista que poderá dar destinação adequada ao imóvel, trazendo mais benefícios a coletividade do que a continuação da cobrança do IPTU progressivo, pois não há certeza de que o proprietário efetuará o recolhimento adequado desta contribuição e com toda certeza, também não estaria realizando o adequado uso da propriedade, causando um duplo prejuízo a coletividade.

3.3 Desapropriação-sanção

Esta espécie de sanção tem sido denominada de algumas formas pela doutrina, muitos a denominam de “desapropriação-sanção”, “desapropriação urbanística ou para fins urbanísticos” e “desapropriação sanção urbanística”. Utilizaremos o termo desapropriação-sanção, nada diferenciando dos demais termos mencionados, apenas para melhor entendimento desta modalidade sancionatória.

Pelo exposto até aqui, tem-se que o descumprimento da função social possibilita a intervenção estatal no direito à propriedade privada, sendo dever do Poder Público aplicar os

mecanismos legais para inibir o mal uso do solo urbano e fazer com que este seja destinado ao interesse social. Com isto, o Poder Público, ao identificar o descumprimento da função social da propriedade tem a sua disposição um longo caminho a percorrer, dispondo de alguns instrumentos pra fazer com que o proprietário de destinação adequada a propriedade.

O Poder Público, primeiramente, notifica o proprietário para efetuar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória da propriedade. Prosseguindo o descumprimento, cabe a aplicação do IPTU progressivo, e quando estas sanções se mostrarem inúteis, resta somente a possibilidade do Poder Público aplicar punição mais severa, desapropriando o bem do particular.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 665) define a desapropriação como:

A transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para o superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamentos em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 183, § 4º, III) e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 865) traz o seu entendimento acerca da desapropriação:

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

A desapropriação se destaca por ser a medida mais drástica de intervenção estatal a ser tomada, pois com ela, o proprietário perde compulsoriamente o seu direito a propriedade, por isso só é cabível nos casos de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social e nas exceções previstas na lei, como no caso da desapropriação-sanção em razão do descumprimento da função social da propriedade urbana.

Ademais, está se mostra medida de extrema relevância social, conforme aponta Beltrão (2008, p. 11):

A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação.

Expressa o artigo 8º do Estatuto da Cidade que, se após a cobrança progressiva do IPTU, caso o proprietário ainda não tenha dado destinação social a sua propriedade, caberá ao município proceder com o processo de desapropriação do imóvel, efetuado o pagamento em títulos da dívida pública, como forma de indenização (BRASIL, 2001, não paginado).

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

Este artigo veio regulamentar o que a Constituição Federal de 1988 dispunha em seu artigo 182, parágrafo 4º, inciso II, já mencionado anteriormente neste trabalho. O legislador aqui se preocupou em garantir que houvesse o exaurimento de todas as alternativas legais antes de permitir a expropriação do patrimônio do proprietário pelo Poder Público, sendo que a sua inobservância poderá causar a inconstitucionalidade da medida expropriatória.

Ainda, os parágrafos do art. 8º do Estatuto da Cidade¹⁰ expressam que os títulos da dívida pública devem ser aprovados pelo Senado Federal, e deverão ser resgatados em até dez

¹⁰ Art. 8

[...]

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

§ 2o O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2o do art. 5o desta Lei;

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

§ 3o Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

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

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

anos. Além do mais, o valor desta indenização deverá ser calculado com base no cálculo do IPTU e não deverá incidir as expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. Por fim, o Município deverá dar adequado aproveitamento ao imóvel no prazo máximo de cinco anos, a partir de sua incorporação, podendo o Poder Público, aliená-lo ou concedê-lo, sendo o adquirente o responsável obrigatório pela realização do parcelamento, edificação ou utilização (BRASIL, 2001, não paginado).

A desapropriação acaba se mostrando instrumento de extrema importância para a concretização de políticas de desenvolvimento e ordenação urbana, à medida que combate a má utilização dos imóveis, a especulação imobiliária e contribui para a diminuição do enorme déficit habitacional do país, sendo que, por este motivo muitas vezes a doutrina denomina a desapropriação-sanção como desapropriação urbanística ou desapropriação para fins de reforma urbana, pelas consequências que ela gera no ambiente urbano da cidade.

Neste diapasão, Carvalho Filho (2013, p. 136) aponta que:

Vista de outro ângulo, essa modalidade de desapropriação constitui inegável instrumento de política urbana. Através dela, o Município instituirá e manterá a ordem urbanística da cidade com vistas à adequação do solo urbano e à compatibilização do imóvel com a função social que deve desempenhar no ordenamento urbano.

Ademais, pode-se considerar a desapropriação como uma forma de aquisição originária da propriedade, sendo assim, os ônus reais extinguem-se tão logo o bem passa a fazer parte do patrimônio público.

3.3.1 Espécies de Desapropriação

Dentre as espécies de desapropriação existentes, as que se destacam são as: a) por necessidade ou utilidade pública, prevista no art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 e no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal; b) por interesse social, constante no art. 2º da Lei nº 4.132/62 e do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal; c) para fins de reforma agrária, da Lei nº 8.628/93; d) e por descumprimento da função social da propriedade, regulada pelos arts. 182 e 184 da Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2013, p. 134-135).

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

Não cabe aqui detalhar cada espécie de desapropriação, pois o objeto do trabalho é apenas a espécie de desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade urbana, entretanto, é válido explicar sucintamente cada uma destas espécies.

A primeira espécie é a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, que não tem caráter punitivo, e sim um caráter de interesse público. Um exemplo claro é a desapropriação de imóveis de determinada região para construção de linha de metrô. Neste caso, uma linha de metrô é essencial para a mobilidade dos cidadãos, demonstrando um claro interesse público. Ademais, o imóvel desapropriado deve cumprir aquilo que foi dito como justificativa para a sua desapropriação, visto que o direito de propriedade é um direito fundamental. A indenização se dará mediante justo e prévio pagamento em dinheiro.

A desapropriação por interesse social são situações em que se prioriza a justa distribuição de terra da propriedade. Tendo o Poder Público nessas situações, como alvo final, ampliar a distribuição de terras e dessa forma neutralizar as desigualdades coletivas, como no exemplo de reforma agrária. Demais exemplos de desapropriação por interesse social são o: estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, proteção do solo e dos cursos e mananciais de água e de reservas florestais, aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve servir ou possa suprir por seu destino econômico, entre outras possibilidades (VENOSA, 2019, p. 292-293). A indenização também se dará mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Acerca destas duas modalidades, Carvalho Filho (2013, p. 134) sucintamente expressa que:

[...] pode ser considerada como desapropriação comum ou desapropriação ordinária, visto que não há qualquer fator específico indicativo de sua ocorrência, mas apenas a utilidade ou necessidade pública, e o interesse social.

A desapropriação para fins de reforma agrária, ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. O proprietário recebe justa e prévia indenização paga em títulos da dívida agrária (salvo benfeitorias úteis e necessárias, que são indenizadas em dinheiro), com prazo de resgate máximo de 20 anos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 134).

Por fim, temos a desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade, objeto de estudo deste trabalho. Acerca desta espécie de desapropriação, Carvalho Filho (2018, p. 964) leciona que:

Na verdade, essa forma expropriatória é prevista como a que pode ser adotada a título de penalização ao proprietário do solo urbano que não atender à exigência de promover o adequado aproveitamento de sua propriedade ao plano diretor municipal. Neste caso, o Poder Público desapropria para adequar o solo às necessidades urbanísticas expressas no plano. Essa modalidade, porém, não se confunde com a desapropriação comum (ou ordinária) para fins urbanísticos, prevista no art. 182, § 3º, da CF, em que inexistente sanção, como é o caso, por exemplo, da “execução de planos de urbanização”, incluída no art. 5º, “i”, do Decr.-lei nº 3.365/1941.

Feita a análise das espécies de desapropriação, passamos a análise mais detalhada do procedimento para desapropriação-sanção.

3.3.2 Procedimento Desapropriatório

O procedimento para efetivação da desapropriação-sanção é administrativo, ou seja, é realizado por meio de ações do Poder Público com o objetivo de praticar o ato final, ou seja, a expropriação do bem do particular e a sua incorporação ao patrimônio público. Eventualmente, poderá se tornar um caso de processo judicial caso uma das partes assim o levem justificadamente a juízo, neste caso, seguirá os procedimentos judiciais.

Devido a omissão legislativa acerca do procedimento legal para a desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade, a doutrina majoritária tem entendido que a Lei Geral de Desapropriação (Decreto-Lei nº. 3.365/41), que disciplina o procedimento administrativo para a desapropriação ordinária ou comum, terá aplicação subsidiária. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 139).

A competência para instituir o procedimento desapropriatório é do Município, por ser o responsável pela elaboração e implementação da política de desenvolvimento urbano, sendo que este tem o dever de observar os ditames legais, em respeito ao princípio da legalidade. Desse modo, sem que o município possua um Plano Diretor aprovado ou uma lei específica para a área onde deverá ocorrer a desapropriação, este procedimento não poderá ser realizado. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 972).

A inexistência do Plano Diretor ou lei específica regulando a desapropriação urbana, torna este instrumento ilegal, assim vem sendo o entendimento da jurisprudência, inclusive o

Supremo Tribunal Federal¹¹ já se manifestou exatamente neste sentido (BRASIL, 2012, não paginado).

Ora, se para realizar a cobrança do IPTU progressivo que é espécie de sanção mais branda, é obrigatório a existência de Plano Diretor ou lei específica, analogamente entende-se que também é obrigatório para realizar a sanção mais severa, qual seja, a desapropriação-sanção.

Desta feita, o procedimento desapropriatório administrativo é composto por duas fases: a declaratória e a executória. Nesse sentido, Meirelles (2013, p. 665) afirma que:

A desapropriação é um procedimento administrativo que se realiza em duas fases: a primeira, de natureza declaratória, consubstanciada na indicação da necessidade ou utilidade pública ou do interesse social; a segunda, de caráter executório, compreendendo a estimativa da justa indenização e transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante. É um procedimento administrativo (e não um ato), porque se efetiva através uma sucessão ordenada de atos intermediários (declaração de utilidade, avaliação, indenização), visando à obtenção de um ato final, que é a adjudicação do bem ao Poder Público ou ao seu delegado beneficiário da expropriação.

A fase declaratória é a fase preliminar do procedimento desapropriatório, nela o Poder Público, por meio de decreto expropriatório, declarará o bem a ser desapropriado como de utilidade pública ou de interesse social, expondo as suas razões para realização do ato e ainda, indicando a destinação que dará a propriedade.

Se considerarmos a aplicação da Lei Geral de Desapropriações para esta espécie expropriatória, na fase declaratória será necessário declarar o bem a ser dado ao “interesse

¹¹ AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU. COBRANÇA DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. ACÓRDÃO FUNDADO NO CONJUNTO PROBATÓRIO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório [...] 6. O Tribunal a quo decidiu nos termos seguintes: a progressividade extrafiscal do IPTU somente poderá ser adotada pelos Municípios através da edição de lei específica, que disponha sobre as áreas incluídas no Plano Diretor, observadas as diretrizes previstas na Lei 10.257/01, o que possibilita a averiguação do cumprimento da função social do imóvel a ser tributado. [...] Sendo assim, de acordo com farto entendimento doutrinário e jurisprudencial existente a respeito da matéria, para que tal cobrança seja possível, de rigor, a existência de Plano Diretor prevendo tal forma de agir, até porque referida exigência encontra-se expressa no art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal. Na espécie, pelo que consta dos autos, não se tem notícias de que, à época em que o imposto foi lançado, existia Plano Diretor contemplando a hipótese em discussão. Vale dizer que a adoção das alíquotas progressivas foi efetuada em razão do não cumprimento da função social da propriedade, visto que, observado pela Municipalidade, que a cobrança baseia-se na não edificação do imóvel pelo proprietário. Configurada tal hipótese, devem ser observados certos requisitos, sem os quais a progressividade mostra-se indevida. Dentre eles, estão a elaboração de Plano Diretor, a existência de lei municipal específica, assim como a notificação do contribuinte, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 10.257/01. Assim, não tendo o Município anexado o Plano Diretor, não poderá () efetuar a cobrança através de alíquotas progressivas [...] o proprietário não foi notificado nos moldes previstos no art. 5º, § 2º, do Estatuto da Cidade [...] o simples aviso de cobrança não se presta para tal fim” (fls. 162-163 – grifos nossos). [...].

social”. Neste caso, sendo compreendida em sua interpretação literal, a doutrina entende que o procedimento estaria sujeito ao Decreto-Lei nº. 3.365/41, por força da omissão da Lei nº. 10.257/01, sua motivação estivesse afeita à Lei nº. 4.132/62. Por outro lado, caso seja dada uma interpretação não literal à referida expressão, a aplicação da desapropriação-sanção limitar-se-ia às situações de descumprimento da função social da propriedade determinada no Plano Diretor municipal, tendo em vista que é por este instrumento que a propriedade pode ser objetivamente avaliada no que concerne ao cumprimento ou não da sua função social.

O problema de se considerar a aplicação da Lei Geral de Desapropriações é ter o Poder Público o dever de declarar qual o “interesse social” em sentido literal para efetuar a expropriação da propriedade, e com isto, pode-se confundir a desapropriação-sanção com a desapropriação comum já que esta encontra sua motivação na Lei nº. 4.132/62 e também no Decreto-Lei nº. 3.365/41. Desta forma, o melhor entendimento é que, para efetividade da desapropriação-sanção, basta o Poder Municipal justificar a expropriação pelo descumprimento da função social da propriedade, conforme previsto no Plano Diretor municipal, o que não deixa de ser também um interesse social, mas não uma hipótese prevista na Lei Geral de Desapropriação.

Não havendo Plano Diretor ou lei específica que trate sobre a função social da propriedade e a desapropriação-sanção, o Poder Público não terá outra alternativa a não ser justificar a expropriação pelo “interesse social” com base na Lei nº. 4.132/62 e também no Decreto-Lei nº. 3.365/41, já não sendo mais aplicável a desapropriação-sanção e sim a desapropriação comum, devendo ser adotada todas as previsões estabelecidas nesta lei para esta modalidade de desapropriação.

Declarar a propriedade que será expropriada não será tarefa difícil, tendo em vista que, pra chegar a esta fase, o município já percorreu um longo caminho, e já precisou fazer uma análise completa da propriedade para realizar a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória e para efetuar a cobrança do IPTU progressivo. Desta forma, a declaração deve informar a destinação que o município dará aquela propriedade expropriada, fixar o estado que o bem se encontra no momento da expedição do decreto, autorizar o direito de penetração e permitir o início do prazo de caducidade em relação ao ato declaratório, e por fim, deve constar a indicação do dispositivo legal presente na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do município que está embasando a decisão de expropriatória.

Quanto ao prazo de caducidade, Carvalho Filho (2013, p. 147-148) expressa que:

O Estatuto foi peremptório a respeito. Reza o art. 8º, § 4º, que o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contando-se o prazo a partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público. A norma transmite claramente a vinculação do ente municipal à finalidade de ajustar o imóvel ao plano diretor da cidade. A única margem de liberdade quanto ao aproveitamento resulta do prazo de cinco anos fixado na lei. Dentro dele lhe foi concedida a possibilidade de atuação dotada de discricionariedade quanto ao momento em que se poderá processar a adequação do imóvel.

Desta feita, na desapropriação-sanção o município ou o adquirente do imóvel terá o prazo de cinco anos para dar destinação adequada a propriedade, podendo inclusive, caso não cumpra, o imóvel continuar na titularidade do particular expropriado. Inclusive, se o município já dispuser de meios para conferir a imediata utilização do imóvel em vias de desapropriação, poderia ele, desde já, penetrar no imóvel para ainda fixar o seu estado, em razão do enorme lapso temporal da indenização a ser paga por títulos da dívida pública.

É importante dizer que o legislador foi muito generoso com o proprietário infrator, tendo em vista que este está há anos descumprindo a função social da propriedade, pois terá três anos para parcelar, edificar, ou utilizar compulsoriamente, cinco anos de cobrança do IPTU progressivo e mais cinco anos antes da desapropriação. Desta forma, tem-se o imóvel estará, no mínimo, há treze anos sem a adequada utilização, prejudicando a coletividade.

A formalização da desapropriação-sanção se dará por meio do decreto expropriatório expedido pelo Chefe do Executivo municipal, neste caso, o prefeito da cidade, mas também poderá ser formalizada por meio de lei elaborada pelo Poder Legislativo municipal, ou seja, a Câmara Municipal.

Por se tratar de um ato administrativo, o ato de declaração da desapropriação estará sujeito ao controle judicial, podendo ser apreciado nos seus aspectos de competência, forma, objeto, finalidade e motivação.

Carvalho Filho (2018, p.1.040-1.041) levanta uma questão importante no que diz respeito a necessidade de realização desta fase para a concretização da desapropriação-sanção. O doutrinador entende que o decreto expropriatório (ou a lei de efeitos concretos promulgada pela Câmara Municipal) seria dispensável, tendo em vista que seu objetivo já foi cumprido, qual seja, comunicar o propósito do Poder Público ao proprietário sobre a possibilidade de

ocorrer a desapropriação, no mínimo, desde quando foi notificado para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente.

Ainda, o jurista reforça seu entendimento afirmando que, a motivação para a desapropriação continua sendo a mesma da notificação, qual seja, a necessidade de adequação do imóvel ao plano diretor para observância da política urbana, razão pela qual, o proprietário não seria surpreendido com a desapropriação-sanção. Por fim, ressalta que o Decreto-Lei nº. 3.365/41 apenas deve ser aplicado no que couber quando for o caso da presente desapropriação-sanção, de modo que foi o seu art. 2º que determinou a necessidade da referida declaração no caso da desapropriação ordinária, não tendo esta norma o condão de exigir a referida declaração para a espécie aqui tratada (2018, p.1.040-1.041).

Pensando pelo lado da eficácia e efetividade do procedimento, a não realização da fase declaratória contribui para tornar o procedimento mais célere, sendo possível desde já dar a devida destinação ao bem expropriado. Entretanto, um entrave surge à medida que será necessário entender em qual momento seria indicado o estado do imóvel para efeito de fixação da futura indenização, tendo em vista que esta indicação é estabelecida no próprio decreto expropriatório. Desta forma, caso o Poder Público encontre uma alternativa para superar esta barreira, é totalmente defensável o entendimento de Carvalho Filho.

Passada a fase declaratória, entramos na fase executória da desapropriação-sanção que é a própria expropriação da propriedade, em que serão tomadas todas as medidas para a transferência do bem para a titularidade do Poder Público e o respectivo pagamento da indenização devida ao proprietário. As partes deverão negociar como se dará e caso não entrem em acordo, o processo poderá se tornar judicial.

A competência nesta fase não será apenas do Município. O art. 3º da Lei Geral Expropriatória expressa que “Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.” (BRASIL, 1941, não paginado). Desta forma, tendo a referida lei aplicação subsidiária aos casos da desapropriação-sanção pelo descumprimento da função social da propriedade urbana, entende-se que o Município poderá delegar a competência executória para autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, concessionárias e até permissionárias de serviço público – estas por força do art. 40, parágrafo único, da Lei nº.

8.987/95¹² (BRASIL, 1995, não paginado). Isto se mostra eficaz na prática, tendo em vista que pode tornar o procedimento mais célere.

Conforme dito, as partes poderão ou não chegar a um acordo quanto aos termos da desapropriação-sanção, isto implica no procedimento sair da esfera administrativa e ir para na esfera judicial. Se houver um acordo, o proprietário desiste de insistir em não conferir ao imóvel adequada utilização e aceita o pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 (dez) anos. Transferido compulsoriamente o imóvel ao patrimônio público, este passa a integrá-lo, como forma de aquisição originária da propriedade urbana. Se não houver um acordo, cabe ao poder judiciário resolver a lide e determinar a forma como se dará ou não a desapropriação-sanção.

3.3.3. Indenização

Diferentemente da desapropriação ordinária ou comum, em que a indenização se dará previamente, de forma justa e em dinheiro, na desapropriação-sanção, em razão de seu caráter sancionatório, se dará de outra forma.

Carvalho Filho (2013, p. 142) declara que:

A desapropriação, como regra, rende ensejo à indenização prévia, justa e em dinheiro, como figura no art. 5o, XXIV, da Constituição. No próprio capítulo destinado à política urbana (art. 182, § 3o), repetem-se os requisitos: “As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”. Esses requisitos, entretanto, alcançam apenas a desapropriação geral ou comum, tenha ou não fins urbanísticos, mas estão ausentes nas demais modalidades expropriatórias. Na desapropriação urbanística sancionatória, a indenização ao proprietário é paga mediante títulos da dívida pública, como registra o art. 182, § 4o, III, da CF. E o Estatuto, como não poderia deixar de ser, reproduz essa forma indenizatória no art. 8.

Desta forma, para a referida espécie de desapropriação, prescreve o art. 8º, § 1º do Estatuto da Cidade que esta indenização será paga mediante títulos da dívida pública, que deverá ter prévia aprovação do Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano.

¹² Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Há uma divergência doutrinária quanto ao fato desta indenização ser justa ou não, tendo em vista que o Estatuto da Cidade apenas menciona a expressão “valor real”.

Carlos Ari Sundfeld (1990, p. 40.) entende que, por não haver expressa menção no sentido de declarar esta indenização como justa, entende-se que pra esta espécie de sanção, o legislador optou por apenas declarar que a indenização deverá ser paga em valor real com a incidência dos juros legais:

A indenização não precisa ser prévia nem justa, porque a Constituição não exige no caso, em oposição ao que ocorre nas demais desapropriações urbanas (art.182, §3º) e na desapropriação para reforma agrária (art.184). Destarte, o pagamento (é dizer, a entrega dos títulos da dívida pública) pode [...] ser feito após a aquisição da propriedade pelo Município e corresponder a valor inferior ao justo, isto é, inferior ao valor de mercado.

Nesse sentido também, Carvalho Filho (2013, p. 145) defende que:

Ao dizer que o valor da indenização “refletirá” o valor venal que serviu de base para o IPTU, o legislador não pretendeu afirmar que a indenização terá valor necessariamente idêntico a este último, e sim que o levará em consideração como um dos fatores que conduzam à fixação. Não obstante, se em tal apreciação o órgão municipal comprovar que o valor indenizatório é, no caso, o reflexo do valor já fixado para o IPTU, ainda que inferior ao preço de mercado, poderá haver igualdade de valores, sem que haja, em nosso entender, qualquer eiva de inconstitucionalidade por falta do requisito da justiça indenizatória – requisito esse notoriamente mitigado nessa espécie de desapropriação.

Em sentido contrário, Clóvis Beznos (2006, p.132-133) entende que as expressões “valor real” e “valor justo” significam a mesma coisa¹³.

Ora, foram anos e anos prejudicando a coletividade ao não dar o adequado aproveitamento da propriedade, mesmo depois de ser notificado pelo Poder Público e tendo sido cobrado IPTU progressivo. Estes danos são sentidos no presente e no futuro, tendo em

¹³ De fato, nenhuma dúvida existe quanto ao fato de que, sendo o fundamento jurídico desse tipo de desapropriação a prática de um ato ilícito, a indenização pode e deve ser diferenciada do incidente na desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, tendo, assim, um caráter de pena.

Todavia, o desapropriado já é suficientemente sancionado pelo fato de não receber a indenização prévia e em dinheiro, mas sim em parcelas anuais, em até dez anos, em títulos que não se prestam sequer como meio de pagamento de tributos [...]

De outra parte, parece-nos que o termo “indenização”, por si, é suficiente para assegurar a indenização correspondente ao valor integral do bem, e assim sua previsão constitucional no art.182, III, no sentido de que sejam veicular o legislador a não se afastar da integralidade da composição do valor retirado ao desapropriado [...] o asseguramento do valor real da indenização [...] quer significar a mesma coisa que justa indenização. De fato, o termo “real” significa verdadeiro, concluindo-se, pois, que a indenização verdadeira nada mais é do que a justa indenização.

vista a importância que a propriedade tem para o bem social. Desta forma, ao efetuar o pagamento de um valor justo e real do imóvel, o proprietário não estaria sendo punido e sim contemplado, beneficiado. Não seria justo este proprietário receber o mesmo tratamento de um proprietário que teve sua propriedade expropriada pelo interesse social, seria um ferimento ao princípio da igualdade. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 144-145).

Outro ponto importante é quanto ao pagamento prévio da indenização. Na desapropriação-sanção, o legislador optou pelo não pagamento prévio, até porque, ao estabelecer o prazo de dez anos para o pagamento do montante em títulos da dívida pública, o Poder Público teria que aguardar o término deste prazo pra que pudesse efetuar a concretização da expropriação da propriedade. Desta forma, a efetivação da expropriação do bem pode se dar antes do pagamento integral da indenização, não se verificando prejuízo ao proprietário, tendo em vista que, durante este período, incorreram os juros legais, mantendo assim o valor real do bem estabelecido pelo Poder Público no procedimento expropriatório.

Mais um ponto relevante é referente a base para cálculo do valor real da indenização. Assim prescreve o art. 8, § 2º, I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, não paginado):

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

Edílson Pereira Nobre Júnior (2002, p. 86) elucida essa previsão legal, expressando assim:

Não teria visto maiores problemas se perfilhado o critério do valor de mercado, porquanto esse condiz com a perda a ser suportada pelo proprietário e, portanto, hábil para o fim a que busca a garantia de justa indenização. Contrariamente se tem quando eleito, como limite insuperável da compensação um valor abstrato, muitas vezes distanciado, na prática, da avaliação atual do imóvel, como se tem com a escolha do valor venal do imóvel, constante nos cadastros municipais para fins de cobrança do IPTU, na maioria das vezes desatualizado e, até mesmo, irreal.

Por certo, muitas vezes o valor que o município utiliza para cobrança do IPTU não está compatível com o valor de mercado do imóvel, e isto pode acarretar uma indenização não condizente com o valor real do imóvel, sendo muitas vezes inferior ao valor de mercado. Entretanto, por se tratar de uma sanção, o legislador optou por estabelecer esta base para cálculo da indenização. Ademais, se considerarmos o tempo em que o proprietário permaneceu inerte

a observância do cumprimento da função social da propriedade, causando incontáveis prejuízos à coletividade, ele ainda assim sairia no lucro ao receber o valor indenizatório com base no IPTU. Ainda, cabe ressaltar que o valor indenizatório poderá ser discutido judicialmente, caso o proprietário não concorde.

O mercado é volátil, os valores dos imóveis variam constantemente, desta forma, tendo o Poder Público o dever de realizar estudos de valores em todos os casos para aplicação da desapropriação-sanção, tornaria o procedimento muito mais demorado e esta morosidade causaria ainda mais danos a coletividade.

Desta forma, por todo o exposto, a desapropriação-sanção pode ser considerada a sanção mais drástica para o descumpridor da função social da propriedade. Por ser uma espécie de desapropriação sancionatória, diferente das demais espécies de desapropriação, a indenização não será paga de forma justa e nem prévia, mas ainda assim, o proprietário receberá o valor real do imóvel em até dez anos, valor este que será baseado no valor do IPTU cobrado pelo município, mesmo que este valor não esteja condizente com o valor de mercado da propriedade.

3.4 Aplicabilidade e eficácia dos instrumentos sancionatórios

A eficácia dos instrumentos sancionatórios é a capacidade destes de atingir o objetivo principal do legislador, qual seja, fazer com que o proprietário descumpridor da função social dê a devida destinação ao imóvel, nos parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor municipal. A eficácia só pode ser comprovada se, primeiramente, estes instrumentos possuírem aplicabilidade, ou seja, se forem hábeis juridicamente a produzirem os seus efeitos.

Pelo que foi demonstrado até aqui, é possível identificar que o legislador se preocupou em estabelecer um procedimento rigoroso e sistemático para cada instrumento sancionatório, entretanto, forçoso reconhecer que estes têm sido utilizados na prática.

Segundo o estudo “Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2018”, grande parte dos municípios brasileiros ainda não regulamentaram os instrumentos sancionatórios, impossibilitando assim a sua aplicação, e com isto, impedindo que tenham eficácia e cumpram com o seu propósito.

O referido estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que tem por objetivo obter informações das ações municipais com assistência social, cultura,

educação, saúde e trabalho, além da gestão com recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, demonstra que 2.866 (dois mil e oitocentos e sessenta e seis) municípios brasileiros possuem o Plano Diretor elaborado, sendo este número correspondente a apenas 51,5% do total de municípios brasileiros, com isso, existem mais de 2.505 (dois mil e quinhentos e cinco) municípios que ainda não possuem o Plano Diretor implementado. Dividindo este percentual em dois grupos, por número de habitantes, depreende-se que, no primeiro grupo, formado pelos municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, 90,1% possuem o Plano Diretor elaborado, já no segundo grupo, formado pelos municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, somente 33,6% possuem o Plano Diretor (IBGE, 2019, p. 23). Esta discrepância pode ser justificada pois os municípios do primeiro grupo possuem a obrigatoriedade de implementação do Plano Diretor, de acordo com o Estatuto da Cidade, como já mencionado neste trabalho na parte que tratamos desta legislação.

Ademais, somente 55% dos 5.371 (cinco mil trezentos e setenta e um) municípios estudados regulamentaram o uso dos instrumentos sancionatórios dentro do próprio Plano Diretor ou por meio de legislação específica (IBGE, 2019, p. 25).

O estudo não traz informações sobre a utilização dos instrumentos, entretanto, é possível depreender que, se os municípios não chegaram nem a elaborar a legislação básica que regulamenta e possibilita a sua aplicabilidade, entende-se que estes instrumentos não estão sendo utilizados.

Ainda, como forma de comprovar a não utilização dos instrumentos, realizamos uma busca no site oficial da prefeitura e da Câmara Municipal dos dez maiores municípios do país em termos populacionais, que segundo o IBGE são: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia e Belém (IBGE, 2020).

Foi constatado que todos estes municípios possuem o Plano Diretor aprovado. Entretanto, somente os municípios de São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Recife e Goiânia regulamentaram os instrumentos sancionatórios por meio do próprio Plano Diretor ou por meio de lei específica. Destes, somente o município de São Paulo de fato os aplicou. Entre 2014 e 2020 foram cadastrados 2.827 (dois mil oitocentos e vinte e sete) imóveis no banco de dados da prefeitura, tendo sido notificados 1.746 (mil setecentos e quarenta e seis) proprietários pelo descumprimento da função social da propriedade urbana desde então. Ainda, somente em 2020, foram cobradas alíquotas do IPTU progressivo de 486 (quatrocentos e oitenta e seis) imóveis na cidade paulista (SÃO PAULO, 2021, p.13-14).

Por outro lado, o município do Rio de Janeiro se mostra um exemplo negativo, pois há quase dez anos está pendente a aprovação do Projeto de Lei nº 1396/2012 que regulamentará os instrumentos sancionatórios na cidade.

Ainda, no ano de 2016, o Ministério Público ajuizou uma Ação Civil Pública contra Prefeitura de Manaus exigindo a fiscalização e o levantamento de todos os imóveis não utilizados, subutilizados ou abandonados na cidade, já que o Poder Público por vontade própria não estava fazendo este trabalho. Apesar da sentença proferida em 2018 ter julgado a ação procedente, nada fez o Poder Municipal manauara desde então (PREFEITURA..., 2018).

Estas informações são preocupantes, tendo em vista a importância destes instrumentos para adequação da propriedade em benefício da coletividade. Se as maiores cidades do país, que em tese, tem maior interesse e oportunidade de utilização dos instrumentos sancionatórios, não chegaram a regulamentá-los e/ou utilizá-los, é de se esperar que cidades menores também não o fizessem.

Corroborando com o entendimento da ineficácia dos instrumentos, Costa (2016, p. 181) expressa que:

Ao se analisar os principais instrumentos legais urbanísticos presentes no ordenamento jurídico brasileiro (Leis n. 6.766/79 e 10.257/01), quanto a sua eficácia e seu cumprimento na prática, bem como sua capacidade para dirimir os problemas relacionados à propriedade privada, observou-se a ocorrência de certas falhas, estas provenientes do texto de cada norma, bem como da sistemática aplicada em sua concretização.

Neste diapasão, a dificuldade de aplicação dos instrumentos sancionatórios se justifica por uma série de fatores. Primeiramente, é necessário garantir a sua aplicabilidade através da regulamentação jurídica necessária, seguindo os critérios estabelecidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, tendo em vista que as regras trazidas por estas leis não são autoaplicáveis, ou seja, são regras gerais que necessitam de uma legislação que as regule. Desta forma, cabe ao poder municipal elaborar: a) Plano Diretor ou legislação específica que preveja as áreas de incidência, que podem ocorrer em todo o espaço urbano; b) Plano Diretor ou legislação correlata que defina os critérios de subutilização, não parcelamento e não edificação; e c) lei específica para a área ou áreas incluídas no Plano Diretor que determine os critérios para parcelamento, edificação ou a utilização compulsórios, com condições, prazos de implementação, alíquotas do IPTU progressivo e procedimento para desapropriação-sanção.

Esta é a legislação básica que todo o município deve implementar para regular os instrumentos sancionatórios, sem isto, não é possível aplicá-los com respaldo jurídico. E como visto no estudo “Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2018”, quase a metade dos municípios brasileiros ainda não possuem a legislação necessária para utilização dos instrumentos.

Percebe-se que os municípios brasileiros veem ignorando a necessidade e obrigatoriedade de implantação da legislação pertinente, muitas vezes por influência da iniciativa privada, tendo em vista que, os proprietários de terras particulares podem possuir interesses contrários aos estabelecidos na lei que regulamenta os aspectos urbanísticos das cidades. Neste sentido expressa José Afonso da Silva (2010, p. 146):

Problema sério, contudo, pode manifestar-se na pendência de sua (plano diretor) elaboração. À vista das alterações que ele promete efetivar na realidade existente, os proprietários, tendo em vista assegurar direitos, podem tentar atuar no sentido contrário ao previsto – o que criará dificuldades para a execução do futuro plano.

Costa (2016, p. 182) aponta ainda para as consequências do esquecimento dos instrumentos sancionatórios por parte do Poder Público, discorrendo que:

Além disso, instrumentos previstos pela legislação urbanística, com o intuito de democratizarem o solo urbano, como o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e desapropriação, são praticamente esquecidos pelo Poder Público, o que favorece a disseminação de assentamentos ilegais e a favelização das cidades brasileiras, uma vez que, na prática, prima-se pelos interesses dos proprietários de terras em detrimento do interesse público, dificultando o acesso a terras urbanizáveis a maioria da população, e contrariando o princípio da função social da propriedade.

Diante disto, tem-se que a intervenção do Estado na propriedade alheia ainda é tratada como tabu no país. Barcelos (2020, p. 56) discorre neste sentido que:

Outro aspecto que deve ser notado é o fato de as eventuais intervenções do Poder Público, no âmbito da propriedade, ainda são tratadas como tabu. Muitos dos desconfortos e desacordos quanto à atuação do Município em face do planejamento urbano acontecem pelos resquícios de uma concepção tradicional da propriedade e de uma visão de cidadania frontalmente influenciada pela economia. É inafastável, também, a hipótese de que após anos de urbanização desorganizada, mover as estruturas das cidades no Brasil não é uma tarefa simples.

Elaborar o Plano Diretor ou legislação específica é imprescindível, pois sem isto, o Município não pode exigir do proprietário que ele cumpra o princípio constitucional da função

social da propriedade. Isto porque esta legislação é de extrema relevância para o planejamento urbano, sem esta regulamentação torna-se impossível a utilização dos instrumentos que forçarão os proprietários a dar a devida adequação ao imóvel. Apesar de não ser obrigatório para os municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, devido a importância mencionada, o Plano Diretor deveria ser elaborado, ou pelo menos alguma legislação específica que trata-se sobre os instrumentos sancionatórios urbanísticos.

Ademais, supondo que os municípios tivessem elaborado toda a legislação necessária, ainda assim seria indispensável que o Poder Municipal fizesse um amplo estudo sobre todos os imóveis presentes em suas respectivas cidades para saber quais deles estão em descumprimento da função social. Este não é um estudo simples, demanda tempo, recursos técnico e de pessoal que nem todas as cidades possuem ou estão dispostas a despende. Nesse diapasão, Santos Junior e Montandon (2011, p. 181) discorrem que:

[...] Ainda que seja efetiva a pressão de setores econômicos, interesses particulares e políticos interessados em manter sob controle a dinâmica urbana, a ausência de efetividade e autoaplicabilidade das propostas deve estar vinculada tanto à baixa capacidade de se produzir e sistematizar conhecimentos sobre a realidade urbana local que caracteriza as prefeituras, muitas delas sem estrutura técnica de planejamento territorial, quanto também à ausência de mecanismos de participação que sejam mais abrangentes e que consigam mobilizar, além do poder público, os diversos setores da sociedade civil. Como os municípios não contam com uma base de dados cartográficos e cadastrais atualizada, agentes públicos capacitados e mecanismos de gestão participativa consolidados, a delimitação e a regulamentação de instrumentos autoaplicáveis passam a demandar mais tempo para serem concebidas e a enfrentar mais dificuldades para serem efetivadas do que as diretrizes e os objetivos genéricos [...].

Supondo também que os municípios tenham elaborado a legislação e tenham realizado todos os estudos necessários acerca dos imóveis da cidade, ainda assim é possível identificar outros entraves existentes nos próprios instrumentos sancionatórios que dificultam a sua aplicabilidade e eficácia.

Em teoria, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória é o instrumento mais simples de ser aplicado, tendo em vista que não se trata de uma punição direta ao proprietário, sendo somente uma notificação efetuada pelo Poder Público para que o mesmo prossiga com a adequada utilização do imóvel. No entanto, esta notificação não é tão simples de ser realizada, sendo necessário identificar o proprietário e seu endereço no banco de dados da prefeitura, que muitas vezes está desatualizado. Desta forma, a notificação que primeiramente é pessoal, por

meio de oficial de justiça, com a não localização do proprietário, passa a ser em forma de edital, o que acaba dependendo mais tempo e recursos.

Mais um entrave para aplicação do instrumento está relacionado aos prazos estabelecidos pelo legislador. A lei prevê que após a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória do imóvel, o proprietário terá 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação para protocolar, junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução do plano para o imóvel. Além do mais, a lei também garante que o proprietário terá o prazo de 2 (dois) anos a contar da expedição do alvará de execução para iniciar o projeto. Com isto, o proprietário infrator terá 3 (três) anos no mínimo para dar a devida adequação ao imóvel. Tendo em vista que a maioria dos proprietários está há anos cometendo esta infração, era de se esperar que o legislador estabelecesse prazos mais curtos, para que realmente fosse capaz de forçá-los a dar a destinação adequada ao imóvel.

Quanto este procedimento rigoroso, José Afonso da Silva (2010, p. 427) expressa que:

O percurso é longo e espinhoso, porque a Constituição, sempre muito apegada no garantir o direito de propriedade, cercou a aplicação dos institutos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios de muitas cautelas, que praticamente os tornaram inviáveis.

Ainda, Denaldi et al. (2017, p. 180-181) expressa que:

A aplicação do PEUC não é tarefa simples. Em relação ao modelo de planejamento e de gestão, são muitas as dificuldades detectadas: dos cadastros municipais – desatualizados e não integrados – até a falta de sistemas de planejamento e controle, passando pela limitada capacidade institucional e pela ausência de estratégia de aplicação. Anteriormente à efetiva aplicação do instrumento – entre a regulamentação geral, disposta no corpo do Plano Diretor e da lei específica (se houver), e o início das notificações –, uma série de ações deve ser realizada: identificação do universo notificável, delimitação do conjunto de imóveis a ser efetivamente notificado, escalonamento ou priorização das notificações, arranjo institucional, produção de documentos subsidiários da notificação, regulamentação administrativa e capacitação da equipe envolvida.

Para que este instrumento tenha efetividade é necessário que o poder público municipal acompanhe de perto cada fase do procedimento. Não basta o envio da notificação, é preciso acompanhar se o proprietário recebeu e se deu a efetiva adequação do imóvel nos termos e prazos previstos na notificação. Se pensarmos em pequenas cidades, é perfeitamente possível de ser realizado, entretanto, tratando-se de grandes cidades como São Paulo, que possui uma maior complexidade, será necessário um plano de ação com ferramentas e planejamento

diferenciados, caso contrário, não será possível que tenha efetividade. Além do mais, resta também necessária uma reformulação na legislação para estabelecer prazos realistas, que fossem baseados no tempo em que o imóvel está em descumprimento da função social e no tipo de imóvel, pois o tempo necessário para dar destinação a uma casa residencial é diferente do prazo para dar destinação a um prédio comercial.

Se o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória na teoria se mostra simples, mas na prática se verifica ser de difícil aplicação, não diferente é o IPTU progressivo. O problema inicial reside no fato deste instrumento estar atrelado ao primeiro, ou seja, sua aplicabilidade é gradativa e sucessiva, para aplicação de um é necessário que primeiramente o outro tenha sido aplicado, inclusive este é o entendimento jurisprudencial que já foi apresentado neste trabalho (CARVALHO FILHO, 2013, p. 94).

Outro entrave a aplicação do instrumento é a obrigatoriedade ou não de se criar lei municipal específica para disciplinar a sua utilização. Ora, o processo de criação de lei municipal não é tão simples, cabendo a Câmara Municipal elaborar o projeto e aprová-lo. Este processo é burocrático e pode acabar desestimulando o uso do instrumento pelo Poder Público municipal. Exemplo latente é o caso da cidade do Rio de Janeiro, que desde 2012 aguarda a aprovação do Projeto de Lei nº 1396/2012, que regulamentará o IPTU progressivo.

Desta forma, entende-se que é possível a regulamentação do instrumento no próprio Plano Diretor municipal, sem a necessidade de criação de lei específica e assim possibilitar a sua aplicabilidade e eficácia de forma célere. Não haverá prejuízo algum, tendo em vista que o Plano Diretor é uma legislação amplamente discutida e minuciosamente elaborada, até mesmo com a participação da população, além de ser revisado a cada dez anos (BARCELOS, 2020, p. 47-48).

Ainda, aquele considerado o instrumento sancionatório mais duro, a desapropriação-sanção também possui os seus obstáculos que dificultam a sua eficácia.

O primeiro obstáculo já foi superado, referia-se à Resolução nº. 78, de 01.07.1998, editada pelo Senado Federal, que proibiu a emissão de títulos da dívida pública até 31 de dezembro de 2010, desta forma, determinante diretamente sobre o modo de pagamento da indenização da desapropriação-sanção (títulos da dívida pública). Findado o prazo final de vigência desta proibição, este não é mais um entrave a aplicação do instrumento (BEZNOS, 2003, p. 131).

Obstáculo que atualmente precisa ser superado para dar eficácia a desapropriação-sanção é a sua própria morosidade procedimental. Primeiramente, a necessidade de duas fases (declaratória e executória), seguindo as mesmas regras do procedimento desapropriatório comum torna o procedimento moroso. Este entrave pode ser superado se o Poder Público municipal for direto para a fase executória, sem passar pela fase declaratória. Isto teria respaldo jurídico pelo fato de o proprietário já ter a noção de que a desapropriação-sanção ocorrerá caso ele continue descumprindo a função social da propriedade, tendo em vista a aplicação dos instrumentos sancionatórios anteriores, desta forma, o objetivo da fase declaratória já estaria cumprido (CARVALHO FILHO, 2018, p.1.040-1.041).

Ainda, indo além, a falta de disciplina própria para a desapropriação-sanção poderá dificultar a sua eficácia, tendo em vista que este instrumento sancionatório utiliza como base legal as mesmas normas que tratam da desapropriação comum, por isso resta necessário a criação de uma lei própria que discipline este instituto, estabelecendo um procedimento simples, célere e eficaz, para que possa finalmente atender aos anseios da população, transformando e desenvolvendo o espaço urbano, com vistas à melhoria da qualidade de vida nas cidades (GAMA, 2000, p. 172).

Por tudo quanto exposto, percebe-se que os instrumentos sancionatórios criados para forçar o proprietário descumpridor da função social da propriedade urbana a dar a devida adequação ao imóvel não estão sendo eficazes, primeiramente pela própria ineficiência do Poder Público municipal ao não regulamentá-los e/ou aplicá-los, muitas vezes por influência dos proprietários dos imóveis ou pela própria falta de recursos de pessoal e financeiros das cidades, e bem como pela burocracia procedimental de cada instrumento advinda da legislação vigente.

A inutilização destes instrumentos causa enorme dano à coletividade, ainda mais no país em que vivemos, em que a demanda por moradia aumenta a cada dia, sendo esta por si só, justificativa suficiente para utilização do solo urbano de forma justa e ordenada, atendendo acima de tudo, aos interesses da coletividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos tempos atuais não se admite mais o uso ilimitado, absoluto e exclusivo da propriedade, devendo esta ser utilizada para atender aos interesses da coletividade, de acordo com o princípio da função social expresso na Magna Carta de 1988.

O crescimento desenfreado das cidades brasileiras fez com que aumentasse o anseio da população por políticas públicas capazes de desenvolver o espaço urbano de forma justa e ordenada, combatendo principalmente os interesses egoísticos daqueles que detém o poder sobre a terra nas cidades.

O cenário atual do país é alarmante. O déficit habitacional aumenta a cada ano, são milhares de famílias que não possuem um local digno para moradia. E em contrapartida, é enorme o número de imóveis ociosos, sem utilização, usados apenas para fins de especulação imobiliária, descumprindo o princípio constitucional da função social da propriedade.

Neste diapasão, esta pesquisa se mostra de extrema relevância, pois se buscou analisar todos os instrumentos sancionatórios urbanísticos previstos na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, criados com o intuito de forçar o proprietário a adequar a utilização da propriedade em benefício da coletividade, atendendo a uma função social, e principalmente, analisar na prática, a sua aplicabilidade e eficácia no país.

Os resultados apresentados demonstraram que, a grande maioria dos municípios brasileiros, responsáveis por regulamentar e aplicar os instrumentos sancionatórios, não o fizeram, consequência da ineficiência do Poder Público municipal, muitas vezes por influência dos proprietários dos imóveis ou pela própria falta de recursos de pessoal e financeiros das cidades, e também pela burocracia procedimental de cada instrumento, tornando-os assim, ineficazes.

Fato é que este problema latente precisa ser solucionado. É necessário vontade política para que se faça cumprir a lei existente, ou que a modifique no que for necessário, empregando-lhe uma real efetividade prática. A regulamentação dos instrumentos é um dever do Poder Público municipal. Mas isto não basta, posteriormente será necessário investimento em capacitação técnica e metodológica para identificação dos imóveis em descumprimento da função social e assim, aplicar os instrumentos, ainda após isto, efetuar o controle e monitoramento da adequação da propriedade.

Além do mais, é preciso que o Poder Público faça uma mudança cultural na gestão das cidades, modificando esta filosofia de não intervenção na propriedade privada alheia, pois esta ideia já foi superada a bastante tempo. Nenhum direito é absoluto.

O município de São Paulo se mostrou um exemplo positivo na utilização dos instrumentos, vindo a aplicá-los de forma recorrente desde 2014. À primeira vista pode-se dizer que por ser o município mais rico do país, a capital paulista teve mais facilidade em aplicá-los, entretanto, esta premissa não é necessariamente correta, pois municípios que também possuem recursos financeiro e de pessoal, não o fizeram, como por exemplo, o município do Rio de Janeiro.

Ainda, a participação popular se faz extremamente necessária. É preciso que a sociedade se mobilize, participe de debates sobre o tema e cobre o Poder Público políticas que tornem estes instrumentos eficazes, para quem sabe assim, finalmente possamos ter uma espaço urbano justo e ordenado.

Por todo exposto, conclui-se que os instrumentos sancionatórios urbanísticos são ferramentas importantíssimas para adequar o uso do imóvel ao interesse da coletividade, cumprindo assim com o princípio da função social da propriedade. São responsáveis por estimular o melhor aproveitamento do solo urbano, desestimulando a especulação imobiliária e a má utilização da propriedade. Devido a sua importância destacada, deveria o Poder Público municipal dar-lhe a devida atenção merecida, pois são instrumentos fundamentais para a construção de uma cidade justa e ordenada, desejo de toda a sociedade.

Por fim, o presente trabalho não teve a pretensão de esgotar a temática proposta. Pelo contrário, espera-se que as ideias aqui expostas motivem a elaboração de mais trabalhos acerca deste tema, que verifica-se pouco debatido, apesar de sua relevância para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRAINCA - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, 2018. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. FGV Projetos, 2018 – Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.
- ARIMATÉIA, José Rodrigues. **O direito de propriedade – limitações e restrições públicas**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil: direito das coisas – 2. ed.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BARCELOS, Gabriela Macedo de Oliveira. **Política urbana do município de Fortaleza: reflexão acerca da efetividade dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, 2020**. Dissertação (Mestrado em Processo e Direito ao Desenvolvimento) - Centro Universitário Christus , Fortaleza, 2020.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BELTRÃO, Irapuã. **Função Social da propriedade, evolução histórica-constitucional e política urbana**. Aracaju, 2008. Disponível em: < <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/função-social-da-propriedade-evolução-histórica-constitucional-e-política-urbana>>. Acesso em 05 dez. 2020.
- BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição de 1988 e a função social da propriedade**. v. 7, p. 69-84. Revista de Direito Privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- BERTAN, José Neure. **Propriedade privada & função social**. Curitiba: Juruá, 2009.
- BEZNOS, Clóvis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BEZNOS, Clóvis. **Desapropriação em nome da política urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de Julho de 1941 e suas alterações. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Institui o código civil**. Diário Oficial da União, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental nº 720995-SP**. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF 13 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22670291/recurso-extraordinario-com-agravo-are-720995-sp-stf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 668, de 24 de setembro de 2003**. constitucionalidade - lei municipal - alíquotas progressivas - IPTU - função social - propriedade urbana. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0668.htm>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº: 610849 PR**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 1 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23894003/embdecl-no-agravo-de-instrumento-ai-610849-pr-stf>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. BBC Brasil, Londres, 07 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. - 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Francisco José. **Função social da propriedade**. 2007. Dissertação (Mestrado em Função Social do Direito) - Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, 2007.

COSTALDELLO, Angela Cassia. **As transformações do regime jurídico da propriedade privada**: a influência no direito urbanístico. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 45, p. 151-168, 2006. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/8754>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

COSTA, Italo Fernando. **Os instrumentos legais de urbanização presentes no ordenamento jurídico brasileiro**: As leis n. 6.766/79 e 10.257/01 e sua capacidade para dirimir os problemas relacionados ao uso da propriedade privada. Revista de Direito, [S. l.], v. 7, n. 02, p. 137-188, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1629>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

COSTA, Regina Helena. **O estatuto da cidade e os novos instrumentos de política urbana**. In: Revista de Direito Imobiliário. São Paulo. v. 24. nº 51, p. 81-98, jul./dez., 2001. Disponível em: <<https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/690>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia antiga e de Roma. 4. ed. São Paulo: Edipro, 2009.

COUTINHO, M. P. et al. **Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à política de proteção e defesa civil**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 7, p. 383-396, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO06.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

DENALDI, Rosana. et al. **A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, p. 172-186, out. 2017. ISSN 2175-3369. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22088>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2009.

FIUZA, C.; SÁ, M. F. de; NAVES, B. T. O. (Coords.). **Direito civil**: atualidades III: princípios jurídicos do direito privado. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

FORNEROLLI, Luiz Antônio Zanini. **A Função social da propriedade imóvel privada**: o aproveitamento do solo urbano. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Desapropriação Urbanística**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 219, p. 153-177, 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47500>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro** - direito das coisas. ed 14. vol. v. São Paulo: Saraiva, 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. **Pesquisa de informações básicas municipais - munic 2018**. Ministério da Economia - Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. **Estimativas de população 2020**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**, nº 73. Disoc, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10074>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LÔBO, Luiz Paulo Netto. **Constitucionalização do direito civil**. Brasília: Revista de Informações Legislativas do Senado, n. 141, p. 99-110, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MÉXICO. Constituição (1917). **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>>. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2021

NOBRE JR., Edílson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma urbana**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 39, p. 81-91, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46651>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PREFEITURA e Implurb são condenados a fiscalizar e fazer levantamento de prédios abandonados em Manaus. G1. Globo, Amazonas, 10 maio 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/prefeitura-e-implurb-sao-condenados-a-fiscalizar-e-fazer-levantamento-de-predios-abandonados-em-manaus.ghtml>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/302>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Hucitec Editora, 1996

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002**. Diário Oficial do Município de São Paulo, 2014.

SÃO PAULO, 2021. **Relatório anual 2020 e plano de trabalho 2021**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) - Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). São Paulo, 2021. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CM PU%202020_CEPEUC.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CM%20PU%202020_CEPEUC.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010

SUNDFELD, Carlos Ari. **Desapropriação**. São Paulo: RT, 1990.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. v. 4. 11. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TEPEDINO, Gustavo; SCHEIBER, Anderson. **A garantia da propriedade no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista da Faculdade de Direito de Campos, 2005.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil** - reais - vol. 4 - 19ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, BRUNO DE CARVALHO SILVA, discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 317.8546-8, 10º período, turma A, tendo realizado o TCC com o título: INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS APLICÁVEIS AO PROPRIETÁRIO DESCUMPRIDOR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA, sob a orientação do(a) Professor(a) DR. ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 20 de maio de 2021 .



Assinatura do discente

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Material Bibliográfico: () Artigo Científico (X) Monografia

Graduação em Direito

Título do Trabalho: INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS APLICÁVEIS AO PROPRIETÁRIO DESCUMPRIDOR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Nome do Autor(a): Bruno de Carvalho Silva

E-mail: bruno20_10@hotmail.com

Este e-mail pode ser divulgado (X) SIM () NÃO

Orientador(a): Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Soares

Na qualidade de titular dos direitos autorais da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9.610/98, (X) AUTORIZO () NÃO AUTORIZO a Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o documento, em meio eletrônico, no *site* da base de dados Adelpha, para fins de leitura pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data. Igualmente, declaro que a versão do Trabalho de Conclusão de Curso entregue em meio eletrônico corresponde fielmente e na íntegra à versão similar depositada de forma impressa em papel para a defesa ou apresentação.

Motivos no Caso de Não Autorização

() Exigência de periódico de não divulgação até a publicação (exige justificativa, informe o nome do periódico)

() Outros (justificar):

São Paulo, 20 de maio de 2021 .



Assinatura do(a) Autor(a)