

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**IGOR MARINHO MOLLIGA**

**OS INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**SÃO PAULO**

**2020**

IGOR MARINHO MOLLIGA

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

ORIENTADORA: LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

São Paulo

2020

IGOR MARINHO MOLLIGA

OS INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

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

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, que por conta de seus esforços diários e incentivos, pude alcançar meus objetivos. À Professora Lilian Regina Gabriel Moreira Pires pela orientação e paciência. Ao corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que contribuiu para a minha formação. E à Giovanna Camargo, minha grande amiga, que com a sua paciência e dedicação tornou a elaboração deste trabalho mais descomplicada.

## RESUMO

O presente trabalho discute a forma como ocorre no Município de São Paulo a aplicação dos instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade urbana (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos). Em primeiro lugar, busca-se traçar a importância do tema tratado, destacando os problemas urbanos atuais. Em seguida, se faz um breve panorama histórico sobre a forma como a função social da propriedade foi tratada nas constituições pretéritas e a forma como está prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Posteriormente, o trabalho foca no modo como Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo adotou os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana e, por fim, houve a análise dos dados publicados pela municipalidade referentes a aplicação dos instrumentos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função social da propriedade. Instrumentos indutores. PEUC. IPTU Progressivo no Tempo. Desapropriação-sanção. Estatuto da Cidade. Plano diretor. Município de São Paulo.

## **ABSTRACT**

The present study discusses how the application of instruments that induce the fulfillment of the social function of urban property (Installment, Compulsory Construction and Use, Progressive Property Tax in Time and Expropriation with Payment in Securities) occurs in the city of São Paulo. In the first place, it seeks to outline the importance of the treated theme, highlighting the current urban problems. Then there is a brief historical panorama on the way the social function of property was treated in the past constitutions and the way it is foreseen in the Federal Constitution of 1988 and in the Statute of the City (Federal Law n° 10.257/2001). Subsequently, the work focuses on how the Strategic Managing Plan of the Municipality of São Paulo adopted the instruments that induce the social function of urban property and, finally, there was the analysis of the data published by the municipality regarding the application of the instruments.

**KEY WORDS:** Social function of property. Inducing instruments. Compulsory Construction and Use. Progressive Property Tax. Expropriation-sanction. City Statute. Managing Plan. Municipality of São Paulo.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Causas de notificação dos proprietários de imóveis.....</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 2 - Imóveis notificados, por subprefeitura.....</b>	<b>40</b>
<b>Tabela 3 – Quantidade de notificações, por ano.....</b>	<b>41</b>
<b>Tabela 4 - Imóveis notificados que tiveram solicitação de averbação na matrícula. ....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 5 – Apresentação de Recurso Administrativo.....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 6 - Instrumento indutor de cumprimento da função social utilizado. ....</b>	<b>44</b>
<b>Tabela 7 - Aplicação da alíquota progressiva. ....</b>	<b>45</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Causas de notificação dos proprietários de imóveis.....</b>	<b>39</b>
<b>Gráfico 2 - Quantidade de notificações, por ano. ....</b>	<b>41</b>
<b>Gráfico 3 - Imóveis notificados que tiveram solicitação de averbação na matrícula. ....</b>	<b>42</b>
<b>Gráfico 4 - Apresentação de Recurso Administrativo. ....</b>	<b>43</b>
<b>Gráfico 5 – Instrumento indutor de cumprimento da função social utilizado. ....</b>	<b>44</b>
<b>Gráfico 6 - Aplicação da alíquota progressiva.....</b>	<b>45</b>



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPEUC	Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade
CF	Constituição Federal
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1- PROBLEMAS RELACIONADOS À CRISE URBANA.....</b>	<b>3</b>
<b>2- FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1- Histórico do Direito à Propriedade e da Função Social.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2- Função Social da Propriedade Urbana na Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>18</b>
<b>2.3- O Estatuto da Cidade .....</b>	<b>22</b>
<b>3- O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1- O Plano Diretor do Município de São Paulo.....</b>	<b>29</b>
<b>3.2- Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.1- Notificação para Parcelamento, Edificação e Utilização do Imóvel .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.2- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.3 -Da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública .....</b>	<b>36</b>
<b>3.3- Análise dos Relatórios Anuais do Município de São Paulo a Respeito da Aplicação dos instrumentos indutores da Função Social da Propriedade .....</b>	<b>38</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

A urbanização no Brasil tem apresentado índices surpreendentes de crescimento desde os anos 1950, porém, em um país marcado por desigualdades sociais e regionais históricas, o crescimento das urbes não se fez de maneira igualitária ou atendendo aos princípios básicos da dignidade da pessoa humana. Pelo contrário, as cidades notadamente crescem de forma fragmentada, dominadas pela segregação socioespacial, na qual as populações de baixa renda são levadas a habitar locais aviltantes, afastados dos grandes centros, com dificuldades de deslocamento e ausência de infraestrutura básica.

Boa parcela de culpa de tal segregação é a forte especulação imobiliária que afeta os grandes centros urbanos, com proprietários de terras e imóveis sem nenhum uso, buscando auferir renda através de sua valorização, decorrente de obras que lhes agregam valor. Como consequência, surgem anomalias como cidades com milhões de imóveis vagos e a mesma proporção de pessoas sem moradia digna.

Buscar superar ou amenizar o déficit habitacional tornou-se não apenas uma das metas do Poder Público pátrio, mas também da Organização das Nações Unidas (ONU), que adicionou em sua agenda o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), que visa tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Um dos pontos centrais para a viabilidade de políticas públicas que buscam diminuir o déficit habitacional é distribuição equilibrada dos usos dos imóveis no território, que deve ser efetivada pelo cumprimento de uma função social às propriedades urbanas. Portanto, é essencial que a propriedade não esteja de acordo apenas com a vontade do proprietário, mas que busque estar de acordo com os melhores interesses da sociedade.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 define a função social como um dos princípios norteadores da propriedade e, para tanto, estabelece instrumentos indutores ao cumprimento da função social da propriedade. São estes o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos, que passaram a ser regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

O Município de São Paulo adotou tais mecanismos em seu Plano Diretor de 2002 e pela Lei Municipal 15.234/2010, e os tornou efetivamente aplicáveis pela aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 (Aprovado pela Lei Municipal 16.050/2014) e os regulou pelos Decretos Municipais nº 55.638/14 e nº 57.562/16.

Desse modo, o objetivo deste trabalho é analisar a forma como o princípio constitucional da função social da propriedade é adotado, regulado e aplicado no Município de

São Paulo. Para isso, busca-se, inicialmente, fazer um breve panorama histórico sobre como a função social foi abordada até 1988 e como passou a ser tratada pós Constituição Cidadã, com especial enfoque na regulação trazida pelo Estatuto da Cidade. Posteriormente, analisar-se-á como o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo adotou os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana e suas respectivas regulamentações, bem como realizar o estudo dos dados publicados pela municipalidade referentes a sua aplicação.

## 1- PROBLEMAS RELACIONADOS À CRISE URBANA

No Brasil, a população urbana é atualmente de 84,36%<sup>1</sup>. A urbanização brasileira tem seu início a partir da década de 1950, época que o país deixa de possuir características essencialmente rurais e passa a caminhar no sentido de ser mais urbanizado. Trata-se de uma consequência do processo de industrialização pelo qual passava o país, além da estagnação econômica e modernização ocorrida no campo. Assim, no período entre 1960-1970<sup>2</sup>, a população brasileira deixa de ser predominantemente rural.

O *boom* inicial para o processo de urbanização no Brasil se dá com a expansão do parque industrial no Sudeste, em especial em São Paulo, que passa a atrair inúmeros migrantes originários das áreas economicamente estagnadas do Nordeste.

É a partir da década de 1980 que se acentuam os diferenciais dos efetivos populacionais entre o urbano e o rural. A população urbana da Região Sudeste, por exemplo, que no início da década de 80 era 4,8 vezes maior que a rural, em 1991, passou a 7,3 vezes, diferença que só aumentou nas décadas seguintes<sup>3</sup>.

Todavia, é nesta mesma década de 80, no auge do movimento de urbanização brasileiro, que ocorre um outro fenômeno marcante, tem-se o início de um processo de desindustrialização.

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, a economia global passou a ter seu crescimento econômico liderado majoritariamente pela indústria, dinâmica igualmente seguida no Brasil. O processo de industrialização brasileiro foi planejado e fomentado pelo Estado, que aproveitando-se de um cenário externo favorável implementou duas grandes políticas industriais: o Plano de Metas (1956-1961) e o II PND (1974-1979). Seguindo essas cartilhas, o processo de industrialização ganhou força com a instalação das indústrias de bens de consumo duráveis, bens de capital, insumos básicos e energia.<sup>4</sup>

Entretanto, após esse período, houve diversas alterações no cenário da economia mundial que influenciaram negativamente o crescimento da indústria, além de questões internas, como dívida externa e hiperinflação, que impediram o Estado, principal condutor da

---

<sup>1</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>2</sup> Id. **Tendências demográficas: uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> DEPECON – DEPARTAMENTO DE PESQUISAS E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB**. São Paulo: FIESP, maio 2015. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=191508#:~:text=A%20perda%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20da,%C3%A0%20maior%20penetra%C3%A7%C3%A3o%20de%20importados>. Acesso em: 14 jun. 2020.

industrialização, a continuar a financiá-la. Enceta-se assim a desindustrialização do Brasil na década de 1980.

Ao contrário dos países desenvolvidos, esse processo aqui não ocorreu seguido de um aumento dos empregos de alta produtividade e com qualificação da mão de obra, de modo que se permitiria a transferência desses trabalhadores para os outros setores da economia, mas sim de maneira nociva à economia nacional, com deterioração da balança comercial de manufaturados, à baixa intensidade tecnológica da pauta exportadora e à menor produtividade total da economia.

Assim, o alto crescimento da taxa de urbanização entrou em total descompasso com os índices referentes à industrialização, setor até então atrativo da grande massa camponesa que migrava para a cidade, ou seja, apesar de a participação da Indústria no PIB decrescer após década de 80, o mesmo não se deu com a população urbana, que só cresceu desde então.

Em igual desarranjo, o crescimento das cidades se apresentou inversamente proporcional ao desenvolvimento e à economia nacional, que se encontravam em grave crise na época de maior urbanização do país. Dessa forma, pode se dizer que a urbanização se desligou da industrialização e do desenvolvimento, sendo sua expansão independente destes.

O crescimento urbano em descompasso com o desenvolvimento econômico, dentre outros fatores, fez nascer um cenário ideal para o desenvolvimento de cidades que já nasciam caóticas, com uma expansão urbana ocorrendo mesmo com as urbes deixando de ser um polo de trabalho, tendo o aumento do desemprego e a pobreza como uma realidade consequente e cotidiana. Acrescido desses fatores, há ainda um agente essencial para entender esse colapso urbano e porque determinados setores da população foram imensamente mais afetados: as desigualdades históricas presentes no país.

Esse conjunto de fatores levam a existência de um déficit habitacional, ou seja, a “necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação”<sup>5</sup>. No ano de 2015, essa carência do estoque de moradias urbanas no Brasil ficou estimada em 5,572 milhões de domicílios, sendo só no estado de São Paulo necessárias mais de um milhão de novas moradias<sup>6</sup>.

Tal situação de escassez de domicílio faz com que boa parcela da população urbana tenha de viver de maneira aviltante, habitando construções em situação precária ou com desgaste na estrutura física, com paredes feitas de materiais inadequados ou, nos casos

---

<sup>5</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

<sup>6</sup> Ibidem.

extremos, em “domicílios improvisados”, ou seja, em locais sem fins residenciais, como embaixo de pontes e viadutos.

Mas não é apenas nesses casos extremados que o déficit habitacional apresenta sua face, no Brasil, calcula-se que mais de um milhão e meio de pessoas são obrigadas a viver em coabitação familiar, ou seja, viver junto a outra família em um mesmo domicílio por questões financeiras. Ou, ainda, que 3,177 milhões de famílias urbanas no país com renda familiar de até três salários mínimos gastam mais de 30% de sua renda para pagar o aluguel.

A camada pobre urbana tem de tomar decisões difíceis quanto a onde habitar, tendo de equacionar entre fatores como a qualidade e segurança do imóvel, se terá garantia de posse, as possíveis custas com aluguel, a distância dos centros urbanos etc.

Muitas vezes, morar nas proximidades do trabalho é mais importante do que o próprio teto, criando um dilema nas populações carentes entre viver nas zonas periféricas com estabilidade de posse, mas distantes dos núcleos que oferecem empregos, ou morar em um abrigo informal no centro, em ambientes de má qualidade, sob risco constante de despejo judicial, porém com acesso ao mercado de trabalho.

Esta última opção se dá, pois, as moradias que oferecem centralidade e garantia de ocupação são totalmente inacessíveis para a população pobre, que para permanecerem nos centros invadem os prédios desabitados da região. Já a primeira opção, resume-se basicamente em viver nas terras públicas às margens da cidade, mas com o ônus de custos altíssimos de transporte até o trabalho e ausência de qualquer infraestrutura governamental nas proximidades. O padrão comum é a expulsão dos necessitados do centro, de modo que esses passem a morar em favelas na periferia da cidade.

As invasões, ocorridas normalmente de maneira silenciosa e rotineira, resumem-se a se apossar da terra ou imóvel sem comprar ou de outra forma obter o título de propriedade. Apesar de, como exposto, acontecerem invasões nas áreas centrais da cidade, o comum é ocorrerem em terra periférica, pois quanto menor o valor da terra, menores as chances de estas serem reavidas pelo proprietário ou pelo Estado, de forma que os locais ocupados costumam ser lugares de risco, como os sujeitos às cheias e enchentes, as encostas suscetíveis à desmoronamentos ou em locais extremamente poluídos.

Locais de risco e perigosos para saúde são a definição geográfica típica do destino de parcela da população, que trocam saúde e segurança por um pedaço de terra que, de tão inóspito, torna-se protegido contra o aumento do valor dos terrenos. Sobre esse ponto Mike Davis expõe que:

Belo Horizonte e de outras cidades brasileiras são catastróficamente suscetíveis a deslizamentos e desabamentos de terra. Pesquisas geomorfológicas de 1990 revelaram que um quarto das favelas de São Paulo localiza-se em terrenos perigosamente erodidos, e todo o restante em encostas íngremes e margens de rios sujeitas a erosão. Dezesseis por cento dos seus ocupantes corriam o risco iminente ou médio prazo de “perder a vida e/ou os seus pertences”. As favelas mais famosas do Rio de Janeiro foram construídas em solos igualmente instáveis sobre morros e colinas de granito desnudado que costumam desmoronar com resultados realmente fatais: 2 mil mortos em deslizamentos, em 1966-7; duzentos em 1988; e setenta no Natal de 2001.<sup>7</sup>

Além das perigosas consequências trazidas pela localização em que se estabelecem, outra ameaça onipresente para a população marginalizada é o fogo. A mistura de moradias inflamáveis, densidade extraordinária, e muitas vezes dependência de fogueiras, para preparo de alimentos, é a receita perfeita para fazer das favelas os maiores focos de incêndio.

No entanto, em que pesem tais condições, os incêndios nas favelas em diversos casos não aparentam serem acidentais, mas sim criminosos, mostrando-se na verdade um meio de proprietários e incorporadores conseguirem acesso as terras sem terem de arcar com os custos e a demora dos processos judiciais.

Em 2017, a Pública - Agência de Jornalismo Investigativo, em parceria com o *Guardian Cities* realizou um levantamento a partir de relatórios da Defesa Civil de São Paulo, onde investigou a possível correlação entre incêndios em favelas e a valorização imobiliária. Publicada em 28 de novembro do mesmo ano, a matéria a respeito dos dados levantados informava que, “[...] em média, as favelas atingidas por fogo estão em áreas que têm valor venal cerca de 75% mais alto que as demais”<sup>8</sup>. Demonstra que os incêndios são muito mais frequentes em áreas consideradas nobres, expondo que:

Foram 23 ocorrências nos 15 distritos com maior valor de lançamentos imobiliários nos últimos cinco anos. Esses distritos aglomeram 145 favelas – o que significa que houve uma taxa de um incêndio para cada seis comunidades nessas regiões. Nos outros distritos, que comportam as restantes 1.559 favelas da cidade, foram registrados 52 incêndios. Taxa bem menor: uma ocorrência para cada 29 favelas.<sup>9</sup>

Na mesma direção das informações acima citadas, o artigo intitulado “Não Acredite em Combustão Espontânea”, publicado em setembro de 2012 no blog do Programa de Educação Tutorial do Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, expõe que:

Somando as últimas 9 ocorrências de incêndios em favelas (São Miguel, Alba, Buraco Quente, Piolho, Paraisópolis, Vila Prudente, Humaitá, Areão e Presidente Wilson),

<sup>7</sup> DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 270.

<sup>8</sup> BARCELOS, Iuri. **Incêndios em favelas atingem terrenos de maior valor em São Paulo**. A Pública, 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/11/incendios-em-favelas-atingem-terrenos-de-maior-valor-em-sao-paulo/>. Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>9</sup> Ibidem.



chega-se ao fato de que elas aconteceram em regiões que concentram apenas 7,28% das favelas da cidade.<sup>10</sup>

Talvez não por coincidência, o texto demonstra que, com base nos dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), as nove favelas citadas encontram-se próximas ou em regiões que passam por valorização imobiliária, enquanto as favelas que encontram-se em locais desvalorizados, ou seja, a grande maioria, não sofreu com incêndios. Assim, o artigo conclui: “Em uma área em que se encontram 114 favelas de São Paulo, houve 9 incêndios em menos de um ano, enquanto que em uma área em que se encontram 330 favelas não houve nenhum.”<sup>11</sup>

Do ponto de vista sanitário, as cidades pobres são, muitas vezes, esgotos a céu aberto, com muitas casas não possuindo acesso à saneamento básico. De acordo com 23º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos (SNIS-AE), 39,85% da população urbana não possuía acesso à rede coletora de esgotos no Brasil no ano de 2017, com destaque para o Nordeste onde apenas 13% do esgoto gerado é coletado. Além disso, o volume de esgoto tratado, do total que é gerado, ainda é baixo no País, sendo de apenas 46,0%.<sup>12</sup>

Não à toa, diariamente doenças relacionadas à água, esgoto e lixo matam milhares de pessoas, representando uma grande parcela das moléstias que afligem as populações, afetando principalmente bebês e crianças, sabotando um dos pilares do Sistema Único de Saúde, que tem a saúde preventiva como um de seus objetivos.

Expulsos dos grandes centros e obrigados a viver nas zonas periféricas, surge um dos pilares da perpetuação das dificuldades da população vulnerável na cidade: a mobilidade urbana.

Conforme antes exposto, houve um desordenado crescimento urbano no Brasil a partir da década de 1950, surgindo cidades que passaram a apresentar sistemas de mobilidade de baixa qualidade e de alto custo. A urbanização brasileira se caracterizou pelo aumento do uso de veículos motorizados, resultado de uma política de Estado que sempre priorizou a indústria automobilística.

Esse padrão de mobilidade baseado no uso de transporte motorizado individual, ocorreu em detrimento dos transportes coletivos, uma vez que quanto menor for o número de

---

<sup>10</sup> FINAZZI, João F. **Não acredite em combustão espontânea**. GGN, 2012. Disponível em: <https://jornal-ggn.com.br/politicas-sociais/dados-sobre-incendios-em-favelas-e-valorizacao-imobiliaria/>. Acesso em: 10 ago. 2019

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **23º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Brasília: SNS/MDR, 2019 (versão republicada).

usuários dos transportes públicos, menor será a arrecadação das tarifas desses. Ao mesmo tempo, muitos pobres não podem pagar pelo serviço de transporte público, de forma que é necessário subsidiar as tarifas para mantê-las baixas. Essa perda de receita por dois fronts faz com que sejam sacrificados a qualidade e o conforto dos ônibus, o que incentiva os passageiros de classe média a comprarem carros, e por consequência diminui mais ainda receita do transporte público, gerando um ciclo vicioso onde a queda da qualidade reforça o uso do automóvel particular e vice-versa.

Diretamente resultante desse ciclo, de acordo com pesquisa realizada em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) a respeito da Mobilidade Urbana no Brasil, as tarifas dos sistemas de ônibus urbanos aumentaram, desde 1995, cerca de 60% acima da inflação<sup>13</sup>. Assim, mesmo com o subsídio aos automóveis coletivos, os valores gastos com tarifas de transporte público comprometem o orçamento familiar, dificultando o deslocamento de pessoas de baixa renda pela cidade, seja a título de lazer ou para trabalhar.

Ainda de acordo com dados do IPEA, cerca de 40% da população que ganha até dois salários mínimos que deixou de ir a algum lugar, tomou tal decisão por não possuir dinheiro para pagar a condução e, conforme dados colhidos pelo Portal de Mobilidade Urbana Sustentável, o paulistano e o carioca gastam mensalmente cerca de 12% de seu orçamento com transporte público<sup>14</sup>.

Outro sintoma do elevado número de veículos particulares é o aumento do congestionamento urbano, que aumenta o tempo de deslocamento dentro da cidade. Assim, uma pesquisa feita pelo Ibope Inteligência a pedido da Rede Nossa São Paulo, no ano de 2015, mostrou que, em São Paulo, uma pessoa leva em média 1 hora e 58 minutos para se deslocar até sua atividade principal utilizando transporte público, e que um paulistano perde, em média, 2 horas e 56 minutos de seu dia em ônibus, trens e metrô<sup>15</sup>.

Desta forma, o deslocamento torna-se algo extremamente problemático para pessoas de baixa renda que são obrigadas a viver nos pontos mais distantes dos grandes centros, trazendo tanto prejuízos financeiros, quanto perda de tempo e as confinando em partes limitadas da cidade.

---

<sup>13</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mobilidade Urbana no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

<sup>14</sup> SOUSA, Marcos de. **Transporte público é mais caro para o brasileiro**. Mobilize, 2019. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/11399/transporte-publico-pede-transparencia-e-subsidio.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>15</sup> REDE NOSSA SÃO PAULO; **IBOPE INTELIGÊNCIA**. 9º Edição da Pesquisa sobre Mobilidade Urbana - Semana da Mobilidade 2015. São Paulo: Rede Nossa SP, 2015.

Como elemento agravante desse cenário caótico, está muitas vezes a concentração de atividades produtivas em determinados pontos do território urbano. Em São Paulo, por exemplo, um estudo realizado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados mostra que apesar de 64% dos empregos formais se encontrarem nas Zonas Sul, Oeste e Centro; 59% dos trabalhadores registrados residem nas Zonas Norte, Leste e no extremo Sul. A pesquisa destaca que:

A maior desproporção entre o local onde os empregos são gerados e a região de residência dos empregados ocorre na Zona Centro, onde a infraestrutura pública é bem desenvolvida, mas os empregados residentes correspondem a 16% dos postos de trabalho.<sup>16</sup>

Dessa forma, lembramos, o quanto antes demonstrado, que uma parcela da população tem de decidir entre morar nas proximidades do trabalho em abrigos informais no centro, ou em zonas periféricas, com maior garantia de posse, mas distantes dos núcleos que oferecem empregos.

Um dado triste é que, da população que passa a viver nas periferias da cidade, não bastando viver em locais onde não há serviços públicos e muitas vezes sujeitos a enfrentar a repressão do Estado em casos de desapropriação, esses invasores ainda são coagidos muitas vezes a pagar propina a políticos, bandidos ou policiais para ter acesso ao terreno. Assim, até essa urbanização periférica é regida por um mercado imobiliário clandestino, com terras compradas legalmente, mas loteadas de maneira ilegal.

Por estarem em locais muito mais vulneráveis, as favelas dependem de benfeitores políticos ou da máquina pública para continuar existindo ou receber melhorias mínimas de infraestrutura, o que fazem delas um grande curral eleitoral. Muitos governos deixam de lado qualquer iniciativa séria em combater as favelas e remediar a marginalidade urbana, fazendo com que o Estado só existia nesses locais quando do interesse de alguns políticos.

A ausência de qualquer política pública estatal para as áreas periféricas só aumenta com o surgimento de um discurso neoliberal, encabeçado por entidades internacionais como FMI e Banco Mundial, que defendem a redução de programas governamentais e, muitas vezes, privatização do mercado habitacional. Esse ideário, aplicado no Brasil, impõe a desregulamentação e a privatização de serviços públicos sobre uma sociedade que não universalizou os direitos sociais e ainda mantém grande parte da população na informalidade, sem acesso aos direitos trabalhistas.

---

<sup>16</sup> SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Município de São Paulo e o mercado de trabalho**. São Paulo: SEADE, 2017. Disponível em: [https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP\\_Indicadores\\_25jan\\_2.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP_Indicadores_25jan_2.pdf). Acesso em: 14 jun. 2020.

Ainda, Ermínia Maricato destaca que, na realidade, esse ideário aplicado na prática não vem acarretando na diminuição do Estado, mas sim em uma adaptação deste às exigências das corporações do capital financeiro, afirmando que os Estados “enfraqueceram-se apenas em relação às políticas sociais. Naquilo que interessa a estes agentes hegemônicos, os Estados foram fortalecidos com a ajuda midiática”<sup>17</sup>.

Essas grandes corporações do capital financeiro visam moldar o ambiente urbano às suas necessidades, incluindo aí as incorporações imobiliárias, construção civil e infraestrutura, etc, tornando, assim, a cidade uma mercadoria, ganhando com a produção e exploração do espaço urbano. Ermínia Maricato destaca que a terra urbana se trata de uma mercadoria especial, pois constitui sempre uma condição de monopólio, uma vez que não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível, dessa forma, “a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central”<sup>18</sup>.

Fundamentais para insuflar essa riqueza imobiliária são leis e investimentos públicos que acarretam em melhorias a uma determinada região, uma vez que aumentam o valor dos imóveis que lá se encontram, fazendo com que a renda fundiária de uma propriedade aumente independentemente dela mesma.

Isso faz com que surjam diversos *lobbies* imobiliários, que atuam fortemente junto aos Executivos e Legislativos, ocorrendo uma corrupção dos verdadeiros fins a que um determinado investimento público visa, muitas vezes deixando de procurar atender os interesses da população, em prol dos interesses do capital imobiliário.

Quando raras políticas são adotadas visando aparentemente remediar esse colapso habitacional, possuem quase sempre por trás interesses do capital imobiliário e acabam não atendendo ao público a qual deveriam beneficiar. Tal situação ocorreu com os dois principais programas habitacionais relevantes desenvolvidos no Brasil: o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado durante a ditadura militar, e o Minha Casa Minha Vida, surgido a partir do governo Lula.

O BNH foi elaborado como uma forma de dar legitimação ao governo dos militares entre a camada popular, visando transformar o trabalhador em proprietário. O grande problema do programa foi a inexistência de subsídios por parte do Estado, ou seja, no final das contas o beneficiário arcaria com o valor completo do imóvel. Não bastasse, as prestações ainda eram elevadas e seguiam as regras do crédito bancário privado, o que por consequência manteve o acesso às moradias como um privilégio de quem podia pagar.

---

<sup>17</sup> MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.p.23.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 23.

Já o Minha Casa Minha Vida foi lançado em 2009. O programa funcionava com o governo aplicando verbas públicas em obras realizadas por empreiteiras, e, em seguida, o poder público indicava quais seriam as famílias que poderiam ser beneficiárias das unidades construídas.

Todavia, os conjuntos habitacionais eram construídos em regiões muito periféricas e com pouca infraestrutura, já que as próprias empreiteiras eram quem decidiam os locais onde construiriam e a Caixa Econômica Federal pagava um valor fixo independente da localização, de forma que o programa acabou reforçando o movimento de exclusão dos mais pobres, cujos imóveis seriam localizados nos mais distantes e piores terrenos.

Outrossim, o governo pagava às construtoras um valor fixo por cada unidade habitacional com tamanho superior à 39 metros quadrados, de forma que, por óbvio, as empreiteiras construíam os imóveis no tamanho mínimo, já que o quanto lucrariam seria o mesmo. Assim, o tamanho e a qualidade eram sacrificados para o aumento do lucro das empresas.

Em dados gerais, apenas 40% das moradias foram destinadas à pessoas de renda menor que três salários mínimos, o que representou apenas 10% do déficit habitacional nessa faixa de renda, de modo que o programa não só não trouxe grandes mudanças no déficit habitacional existente, como ainda aprofundou a lógica da moradia como mercadoria que deve dar lucro.

Assim, paradoxalmente, quando o governo federal começou a fazer investimentos em infraestrutura econômica e urbana, as cidades começaram a piorar, visto que o principal programa do período foi concebido para sustentar a construção civil, que assumiram o comando das cidades. Neste ponto, Ermínia Maricato destaca:

Um furacão imobiliário revoluciona bairros residenciais e até mesmo as periferias distantes; insuflado pelos recursos do Minha Casa Minha Vida (MCMV), ele empurra os pobres para além dos antigos limites, no contexto de total falta de regulação fundiária/imobiliária ou, em outras palavras, de planejamento urbano, por parte dos municípios. A especulação corre solta, auxiliada por políticas públicas que identificam valorização imobiliária com progresso.<sup>19</sup>

Dessa forma, nota-se que a questão da crise urbana é um dos grandes dilemas a serem enfrentados por nossa sociedade. Relaciona-se a problemas tanto de infraestrutura urbana quanto a outras chagas sociais que afetam diariamente a vida da população, como violência urbana e perpetuação de desigualdades sociais. O enfrentamento dessa questão torna-se diariamente mais importante e, como uma das formas de atuação, está a maneira como se dá a distribuição e controle das propriedades urbanas.

---

<sup>19</sup> MARICATO, 2015, p. 57.

Conforme supramencionado, em pesquisa referente ao ano de 2015<sup>20</sup> restou constatado que a carência do estoque de moradias urbanas no Brasil ficou estimada em 5,572 milhões de domicílios, sendo, só no estado de São Paulo, necessárias mais de um milhão de novas moradias. Tal dado é per si alarmante, entretanto, agrava-se quando se constata que no Brasil existem 7.906 milhões de imóveis vagos, sendo que destes 80,3% se localizam em áreas urbanas e que 6.893 milhões estão em condições de serem ocupados. No estado de São Paulo, o número de domicílios vagos com potencial de serem ocupados em região urbana é de 1.336.162, ou seja, teoricamente superior a quantia de moradias necessárias para atender a população que necessita.

Em uma rápida análise, tais dados parecem divergir às previsões constitucionais de que a propriedade atenderá a função social, e soam contraditórios ao art. 6º da Constituição Federal, que declara a moradia como um direito social<sup>21</sup>. Dessa forma, se faz necessário o exame das normas constitucionais e legislações que tratam da função social da propriedade, em especial no tocante aos instrumentos que visam alinhar a propriedade com os melhores interesses da sociedade.

---

<sup>20</sup> REDE NOSSA SÃO PAULO; IBOPE INTELIGÊNCIA, 2015.

<sup>21</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

## 2- FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A noção de que a propriedade privada poderia e deveria estar vinculada ao cumprimento de uma função social surgiu alinhada aos questionamentos realizados contrários ao Estado Liberal. Como expõe Paulo Bonavides, os filósofos e pensadores defensores do liberalismo, com destaque para o inglês John Locke, entendiam que alguns direitos deveriam sempre ser conservados face à organização estatal e:

Desses direitos, o mais típico era o direito de propriedade, que se apresenta no contratualismo lockiano por direito anterior e superior a toda criação jurídica do Homem, depois da passagem do Estado de Natureza ao Estado de Sociedade.<sup>22</sup>

O Estado Liberal passou a sofrer severas críticas quando tornou-se inquestionável que a liberdade e igualdade legal não eram equivalentes à denominada igualdade material, pelo contrário, cada vez restava evidente um abismo entre classes na sociedade, de forma que se tornou necessária a passagem do Estado Liberal para o chamado Estado Social, sobre o qual Bonavides expõe o seguinte:

O Estado social nasceu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade; é a criação mais sugestiva do século constitucional, o princípio governativo mais rico em gestão no universo político do Ocidente.<sup>23</sup>

Assim, diante de significativa mudança, paulatinamente surgiu uma reflexão e mudança de pensamento sobre os mais diversos assuntos econômicos e sociais, de modo que a concepção de propriedade não poderia ficar inerte diante de tais mudanças. O grande pioneiro ao debater sobre dar uma função social à propriedade foi Leon Duguit, que pretendeu estabelecer limites ao caráter individualista, e quase sagrado para os liberais, da propriedade privada. Sobre sua teoria Lilian Regina Gabriel Moreira Pires destaca:

O tratadista francês asseverou que a propriedade não é um direito absoluto, mas é a subordinação total de um bem a um fim, é uma coisa, uma riqueza. A propriedade não seria um direito, mas uma função social, uma condição para a prosperidade da sociedade.<sup>24</sup>

Hoje não se adota a concepção de Duguit de que a propriedade seria uma função social, mas passou a se entender que a propriedade deve cumprir uma função social, ou como sabiamente nos ensina Lilian Regina Gabriel Moreira Pires: “[...] há um condicionamento de um direito a uma finalidade. A expressão *função* tem o significado de exercício de poderes para o atendimento de uma finalidade”<sup>25</sup>. Por óbvio, o condicionamento da propriedade a uma

<sup>22</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 68.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>24</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 65-66.

<sup>25</sup> Ibidem, grifo da autora.

finalidade social não é o fim da propriedade privada, mas sim a vinculação de tal direito a busca de uma justiça social.

Portanto, o que se entende atualmente é que o Estado pode condicionar a autonomia da propriedade a uma função social definida, sempre visando alcançar distribuição mais justa de riquezas. E, caso o proprietário não dê ao seu bem a finalidade estabelecida, ainda que esta não coincida com a que gostaria, poderá sofrer sanções ou perder a proteção jurídica do mesmo.

Feita a conceitualização do tema a ser abordado neste capítulo, passa-se à breve contextualização histórica sobre a forma como a propriedade e sua função social foram historicamente tratados

### **2.1- Histórico do Direito à Propriedade e da Função Social**

Nos primórdios da sociedade e da civilização, as terras eram algo comunitário, ou seja, pertencente a toda coletividade e sem se estabelecer uma posse individual. A propriedade era estabelecida apenas para as coisas móveis e de uso pessoal, tal modelo se dava em razão do nomadismo dos povos primitivos, que não se prendiam ao solo, visto que sua sobrevivência não se relacionava a agricultura e pecuária, mas sim a caça e pesca.

Todavia, tal conceito se altera principalmente a partir da construção da sociedade romana. Conforme destaca Venosa, a noção de propriedade individual pode ter surgido através da Lei das XII Tábuas, pois explica que:

A noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas. Nesse primeiro período do Direito Romano, 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 às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater famílias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido, arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua. A Lei das XII Tábuas projeta, na verdade, a noção jurídica do *ius utendi, fruendi et abutendi*. Considerava-se o domínio sobre a terra de forma absoluta.<sup>26</sup>

Ainda no decorrer do Império Romano, houve a vinculação entre a propriedade de terras e a religião. Os romanos adotaram o costume de enterrar os mortos nos campos onde residia cada família, de forma que passou a se estabelecer um vínculo entre as terras nas quais enterravam-se as sepulturas com as famílias dos falecidos. Nesse sentido, visando proteger as almas dos antecessores, o direito romano adotou a proteção à propriedade privada, garantindo ao proprietário o uso e gozo das terras de acordo com sua vontade, ou seja, a propriedade ganhava um conceito individualista e absoluto. Tal cultura foi transmitida a toda Europa

---

<sup>26</sup> VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: reais. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 176.



continental através dos glosadores, indivíduos que interpretavam os mecanismos jurídicos romanos.

Em sentido muito semelhante, entendeu-se a propriedade após a Revolução Francesa, que manteve o caráter altamente individualista e absoluto. Se durante o período feudal na Europa, que antecedeu a revolução de 1789, associou-se as propriedades a um caráter político e de poder, através de institutos como a vassalagem, no qual as terras eram fruídas por outrem em troca de retribuição, ou seja, os vassalos serviam a um senhor e não eram proprietários do solo, após a Revolução Francesa, que recepciona muitas das ideias romanas, a propriedade passa a ser concebida como um direito natural do homem, sendo de igual importância e devendo ser defendida, tal qual os direitos individuais e liberdades fundamentais.

Em face desse caráter de prolongamento da personalidade humana, logo passou-se a questionar o ferrenho individualismo do conceito, surgindo, no século XX, um movimento contrário, arguindo pela vinculação da propriedade a um bem-estar geral da sociedade.

Nesse sentido, vale destacar trecho escrito por José Afonso da Silva em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, no qual destaca que:

Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo a qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso de direito, do sistema de limitação negativa e depois também de imposição positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como função social, e ainda à concepção de propriedade socialista, hoje em crise.<sup>27</sup>

Assim, o conceito passa a transmutar-se e a se relacionar com a chamada função social, entende-se que a propriedade deve não só atender ao interesse individual, mas também satisfazer o interesse coletivo, igualmente, a concepção de propriedade deixa de ser entendida como referente a um direito natural.

Feito esse breve panorama geral a respeito da forma como o conceito foi interpretado durante importantes períodos no mundo, passemos à análise mais pormenorizada sobre a forma como entendeu-se a propriedade e sua vinculação com a função social no Brasil no decorrer de nossas Constituições pós-independência.

A primeira constituição nacional foi outorgada em 1824, por imposição do Imperador D. Pedro I após dissolução da Assembleia Constituinte de 1823. Nela, garantiu-se a propriedade de modo absoluto, nos moldes das Constituições Francesa, que, como supramencionado, alçava a propriedade como prolongamento do direito à propriedade, e da Constituição de nossa antiga

---

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 274.

metrópole. Por consequência, visto se tratar de direito absoluto, não há qualquer menção à vinculação da propriedade e os interesses coletivos.

Após a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, foi promulgada, em 24 de fevereiro de 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que trouxe significativas mudanças no sistema político e econômico do país, mas não alterou o caráter individual e absoluto da propriedade, visto estar embebida em um forte pensamento liberal trazido do pensamento norte americano.

Mudança constitucional significativa sobre a forma de se pensar a propriedade vem apenas durante o regime de Getúlio Vargas. A Constituição de 1934 traz em seu bojo diretrizes varguistas, marcadas por preocupações sociais, de forma que houve uma alteração do caráter plenamente individualista da propriedade, passando-se a adotar uma concepção que se preocupa com algo além da mera vontade do proprietário. Surge a ideia de que o bem deve ser de alguma forma útil para a comunidade e para seu dono, concomitantemente. Por essa mudança de concepção, cabe aqui a reprodução do art. 13, inciso XVII, no qual se previa que:

Artigo 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência individual e à propriedade, nos seguintes termos:

[...]

XVII. 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 de indenização ulterior.<sup>28</sup>

Assim, da leitura do artigo reproduzido, retira-se que a propriedade estava garantida apenas caso essa não fosse exercida em contrariedade aos interesses sociais e coletivos. Desse modo, trazia uma concepção diferente das previstas até então, criando balizas dentro das quais o proprietário deveria usufruir de seu direito, quebrando com o caráter totalmente individual da propriedade.

Todavia, esse artigo teve vida curta, vez que, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934, instaurando o chamado Estado Novo e outorgando a Constituição de 1937, inspirada no modelo fascista. A título de comparação com o art. de tema equivalente de sua constituição anterior, destaca-se que o art. 122, inciso XIV definia o seguinte:

Artigo 122. A constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

<sup>28</sup> BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

[...]

XIV.O direito de propriedade salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício.<sup>29</sup>

Assim, em análise a este e em comparação ao quanto previsto na constituição anterior, destacamos as palavras de Lilian Pires, que assim nos ensina:

No que concerne ao direito de propriedade a constituição de 1937 foi tímida na explicitação do instituto, não demonstrando com a mesma clareza que sua antecessora (1934). Porém, manteve a mesma estrutura. Assim, o direito de propriedade foi afirmado, tão-somente, no Capítulo Direitos e Garantias Individuais.<sup>30</sup>

Dessa forma, se a concepção mais preocupada com o interesse coletivo e social foi uma tônica da Constituição de 1934, a carta Máxima do Estado Novo não apresentou a mesma preocupação, deixando de prever a vinculação da propriedade ao interesse coletivo em seu texto constitucional.

Em 18 de setembro de 1946 é promulgada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que traz de volta a linha democrática, sendo anteriormente deliberada por uma Assembleia Nacional Constituinte eleita, e trazendo em seu texto constitucional a previsão de que a propriedade estaria vinculada ao interesse e bem-estar social.

Tal previsão encontra-se em dois dispositivos distintos. Primeiramente em seu art. 141, inciso XVI, que ao assegurar o direito à propriedade estipula que essa deve atender ao interesse social, sob pena de desapropriação mediante prévia e justa indenização. Posteriormente, em seu art. 147 expõe que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social, com consequência de, em caso de inobservância de tal preceito, o proprietário estar sujeito à promoção de uma justa distribuição da propriedade.<sup>31</sup> Assim, da leitura dos referidos dispositivos, surge um elemento social vinculado à propriedade, que deixa de vez de ser absoluta e individual, para ter de atender critérios como o bem-estar social e o interesse social.

Em 1964 é instaurado o regime militar no Brasil, no qual o Congresso Nacional não foi inicialmente dissolvido, mas o poder legislativo passou a ser controlado pela cúpula dos militares que tomaram o poder, sob a alegação de segurança nacional. Assim, em 24 de janeiro de 1967, passou a vigorar uma nova constituição, posteriormente emendada com uma sucessão de Atos Institucionais, em sua maioria suprimindo direitos individuais.

<sup>29</sup> BRASIL. [(Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>30</sup> PIRES, 2007, p. 34.

<sup>31</sup> BRASIL. [(Constituição (1946)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 30 maio 2020.

Em que pese as diferenças com o período democrático anterior, no tocante à previsão constitucional tratando da propriedade privada, a Constituição de 1967 manteve previsão em sentido semelhante a constituição anterior, vinculado o proprietário ao atendimento do interesse coletivo (art. 150, §22), e elevou a função social da sociedade a um dos princípios da Ordem Econômica (art. 157, inciso III).<sup>32</sup>

Sobre o tema, a professora Lillian Pires destaca que:

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 espraiou juridicidade para todo o sistema.<sup>33</sup>

Em 27 de novembro de 1985, através da emenda constitucional nº 26, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar a carta maior para a democracia brasileira pós ditadura militar. Promulgada em 05 de outubro de 1988 a chamada Constituição Cidadã trouxe diversos avanços sociais e individuais. Em seu arcabouço, a propriedade foi elevada à direito fundamental garantido em seu art. 5º, XXII, sendo tratado como um direito individual, à semelhança de todas as constituições anteriores, mas sempre vinculado a função social da propriedade e interesse social (art. 5º, XXIII e XXIV). Bem como, igualmente à constituição anterior, estabelece a função social da propriedade como um princípio das atividades econômicas.<sup>34</sup>

Para melhor análise da função social da propriedade no Brasil sob a égide da Constituição Federal de 1988, passaremos ao próximo tópico.

## **2.2- Função Social da Propriedade Urbana na Constituição Federal de 1988**

Nossa Constituição Federal garantiu o direito à propriedade em seu art. 5º, inciso XXII, e no inciso seguinte, XXIII, o vinculou ao atendimento à função social. Não obstante essa associação no artigo que arrola os direitos individuais, o dispositivo que trata da Ordem Econômica (art. 170) igualmente estabelece tal conexão, uma vez que destaca a propriedade como um dos princípios da ordem econômica (art. 170, II), mas, assim como no art. 5º, impõe que este deve atender a uma função social (art. 170, III).<sup>35</sup>

Assim, da leitura dos referidos dispositivos constitucionais, fica evidente que, no Brasil, a propriedade está estritamente vinculada pela Lei Fundamental à atender uma função

<sup>32</sup> BRASIL. [(Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>33</sup> PIRES, 2007, p. 38.

<sup>34</sup> BRASIL, 1988.

<sup>35</sup> Ibidem.

social, deixando, assim, de ter o caráter absolutamente individualista que já teve outrora. Ainda trata-se de um direito individual, visto estar arrolado no art. 5º da Constituição, mas que passou a ter a obrigação constitucional de atender a um interesse social, não meramente ao interesse privado.

A sujeição do direito de propriedade às funções sociais às quais ela se destina está diretamente relacionada aos objetivos constitucionais previstos no art. 3º da CF, vez que se trata de mecanismo que contribui para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, bem como está relacionado à busca pela redução de desigualdades.

A propriedade atenderá a sua função social, diz o art. 5º, XXIII, para a propriedade em geral (CC, art. 1.228, § 1º). Essa disposição bastava para que toda forma de propriedade fosse intrinsecamente permeada daquele princípio constitucional, mas a Constituição não se limitou a isso. Reafirmou a instituição da propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica (art. 170, II e III), relativizando, assim, seu significado.<sup>36</sup>

A Constituição Federal tratou especificamente da Política Urbana em seu Capítulo II, inserido no Título VII referente à Ordem Econômica e Financeira. Como acima mencionado, a CF alçou a função social da propriedade como um dos princípios da Ordem Econômica, de forma que tal princípio foi um dos principais norteadores da construção normativa constitucional que trata sobre o tema da política urbana.

A CF de 1988 foi a pioneira em inserir no título da Ordem Econômica e Financeira um capítulo dispendo especificamente a respeito da Política Urbana, sendo, portanto, um claro avanço no acolhimento do princípio da função social da propriedade e um avanço desse em relação à forma como se entende a propriedade urbana. O Capítulo “Da Política Urbana” é composto por dois artigos, 182 e 183.

O primeiro dispositivo expõe que as políticas de desenvolvimento urbana serão executadas pelos Municípios, seguindo diretrizes gerais fixadas por lei federal, consoante ao previsto no art. 21, inciso XX, no qual consta como competência da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano.<sup>37</sup>

Assim, ainda que a execução seja realizada de maneira local pelos municípios, há a instituição de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que tem por fim o desenvolvimento nacional.

A lei que estabelecerá as diretrizes gerais tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Nesse sentido, nos termos do art. 182, da Constituição Federal, no dia 10 de julho de 2001 foi

---

<sup>36</sup> SILVA, 2017, p. 283-284.

<sup>37</sup> BRASIL, 1988.

promulgada a Lei Federal nº 10.257<sup>38</sup>, denominada como Estatuto da Cidade, que passou a estabelecer as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Sobre o tema Lilian Regina Gabriel Moreira Pires expõe que:

A Política Urbana recebeu tratamento constitucional e a Lei Federal 10257/2001 - estatuto da cidade - estabeleceu suas diretrizes gerais. Assim, a Constituição de 1988 avançou no tratamento concedido ao direito de propriedade e sua função social, sendo um marco para o início do caminho do instituto jurídico da propriedade urbana que vai amadurecendo aos poucos em nosso sistema normativo.<sup>39</sup>

Ainda no art. 182 da CF<sup>40</sup>, fica instituído em seu parágrafo primeiro que os municípios com mais de vinte mil habitantes devem obrigatoriamente aprovar um plano diretor, que será um instrumento básica para política de desenvolvimento e expansão urbana.

Segundo o IBGE, em pesquisa com referência de 01 de julho de 2018, no Brasil existem 5.570 municípios, sendo que 68,4% desses possuem até vinte mil habitantes.<sup>41</sup>

Um dos pontos que destaca a importância da existência de um de um Plano Diretor para as cidades está no parágrafo segundo do artigo 182, pois fica previsto que a função social da propriedade urbana estará sendo observada quando atender as exigências fundamentais de ordenação expressa no Plano Diretor. Ou seja, este instrumento é fundamental para se criar um critério objetivo que permita à análise da observância ou não do direito fundamental previsto no art. 5º, XXIII e de um dos princípios da ordem econômica, a função social da propriedade.

Nessa toada, visando criar instrumentos que garantam a efetivação do cumprimento à função social da propriedade, a Constituição Federal previu que o Plano Diretor poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova adequado aproveitamento da propriedade, sob pena da utilização de três instrumentos previstos em seu art. 182, §4º: parcelamento ou edificação compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; e desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública, nos termos que especifica.

Importante destacar que a desapropriação prevista no referido dispositivo diverge da desapropriação comum prevista no art. 5º, XXIV, trata-se, na verdade, de desapropriação-sanção visando punir o responsável pelo não cumprimento de uma obrigação urbanística.

---

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>39</sup> PIRES, 2017, p. 49-50.

<sup>40</sup> BRASIL, 1988.

<sup>41</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da População: Brasil e unidades da federação: revisão 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

Por fim, o último artigo do Capítulo referente à Política Urbana, 183, estipula o usucapião por moradia, garantindo o domínio do imóvel para aquele que utilizar para sua moradia ou de sua família área urbana de até duzentos e cinquenta metros, vedada para áreas públicas, por período de cinco anos ininterruptos e sem oposição.<sup>42</sup>

A respeito dos artigos que tratam da política urbana na Constituição Federal, José Afonso da Silva destaca:

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana.<sup>43</sup>

Em face de tais previsões constitucionais, o Código Civil (Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002) passou igualmente a tratar a propriedade como algo que não deve atender exclusivamente ao interesse do particular, estabelecendo, em seu art. 1.228, que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, mas, conforme previsto no § 1º do mesmo dispositivo, tal direito deve ser exercido em consonância com suas finalidades sociais.<sup>44</sup> Nesse ponto, pertinente destacar a análise de Caio Mário da Silva Pereira:

Assim, o Código de 2002 proclama, no parágrafo primeiro do mesmo artigo 1.228, que a propriedade deve ser exercida em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. São ideias de certa forma fluidas, vagando ao sabor das convicções dos entendimentos subjetivos. Contudo, nesta submissão sobreleva o conceito de função social, mais determinável pelo aspecto negativo, de sorte que o *dominus* não faça de seu direito um instrumento de opressão, nem leve o seu exercício a extrair benefícios exagerados, em contraste com a carência circunstante. Destoa, da noção enrustada no parágrafo, que o proprietário use egoisticamente seu direito em detrimento da coletividade, extraindo da coisa proveito que importe em sacrifício do maior número.<sup>45</sup>

Assim, o ordenamento jurídico pátrio passou a entender a propriedade como um direito individual, mas que não é absoluto ou egoísta, ou seja, o proprietário não está livre para utilizá-lo da forma como bem entender independentemente das consequências sociais, pelo contrário, o direito a propriedade está assegurado desde que essa esteja em constante observância ao princípio da função social. Se faz pertinente destacar os ensinamentos de Lilian Pires sobre o tema:

Entendemos a propriedade como um direito e a função social como um dever. Necessário se faz frisarmos, aqui, inexistir incompatibilidades entre ambos. O primeiro deve ser vislumbrado estaticamente, onde o proprietário está legitimado a manter o que lhe pertence protegido de pretensões de outros, e, o segundo, deve ser

<sup>42</sup> BRASIL, 1988.

<sup>43</sup> SILVA, 2017, p. 832.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

<sup>45</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. 27. ed., revista, atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 72.

examinado do ponto de vista dinâmico, onde proprietário tem o dever de destinar o objeto de seu direito ao bem comum.<sup>46</sup>

E complementa:

A função social da propriedade não pode ser confundida com as limitações impostas à propriedade. As limitações estão atreladas a obrigações de fazer ou não fazer e tais atos são condicionantes para o exercício do direito. Já a função social se constitui em um dever imposto ao proprietário, dever que objetiva a manutenção da proteção do seu direito.<sup>47</sup>

Uma vez examinadas as disposições referentes à função social da propriedade na Constituição Federal e suas consequências no ordenamento jurídicos pátrio, de fundamental importância para o tema se faz analisar a supramencionada Lei n° Lei Federal n° 10.257, denominada como Estatuto da Cidade.

### 2.3- O Estatuto da Cidade

No dia 10 de julho de 2001 o Congresso Nacional aprovou, após onze anos de tramitação, a Lei Federal n° 10.257, originada do Projeto de Lei n° 5.788/90, que passou a ser denominada como Estatuto da Cidade, cuja principal função era a execução da política urbana prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade passou a disciplinar, dentre outros pontos, o uso da propriedade e espaço urbano, as diretrizes aplicáveis ao meio ambiente artificial, ordenar a expansão do território urbano e regular os instrumentos indutores da função social da propriedade.

A Lei Federal n° 10.257/2001 deixa, logo em seu art. 1º, evidente que o espaço urbano e o uso da propriedade nas cidades deixaram de adotar caráter apenas individualista, uma vez que exige que as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana devem ser pensadas com a finalidade de atingir o bem coletivo, a segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental<sup>48</sup>, de forma que Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira destacam que:

[...] a denominada propriedade urbana assume feição ambiental, ou seja, deixa de ser considerada como simplesmente imóvel localizado dentro de limites impostos, burocraticamente, pelo legislador infraconstitucional ou mesmo situado em zona determinada por ele visando a incidência de impostos, na forma do que estabelecia superada doutrina no plano das Constituições pretéritas, e passa a se destinam fundamentalmente à moradia, visando assegurar, originariamente, a dignidade da pessoa humana.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> PIRES, 2007, p. 69.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>48</sup> BRASIL, 2001.

<sup>49</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



Quebra-se com a dicotomia clara entre bens públicos e bens privados, vez que até o bem privado deve atender a determinados interesses públicos, de modo que o uso da propriedade deve ser entendido alinhado ao equilíbrio entre a dignidade da pessoa humana e pela manutenção da ordem jurídica capitalista, ou seja, a propriedade está garantida nos moldes da livre iniciativa prevista no art. 1º, IV, da Constituição Federal, mas deve se alinhar à dignidade da pessoa humana, prevista no inciso III do mesmo dispositivo.

Portanto, o Estatuto não deixa em dúvidas seu alinhamento com as previsões constitucionais referentes à função social da propriedade, visto que, para todos os efeitos, regulará o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo. Assim, sabiamente conclui Lilian Regina Gabriel Moreira Pires:

Sem sombra de dúvida, a lei sob comento assumiu como base de sua normatividade a parametrização da função social da propriedade. O estatuto da cidade, se utilizado adequadamente, poderá corrigir ou colaborar imensamente para a correção da exclusão social e outras mazelas urbanas.<sup>50</sup>

Destacada a importância do advento do Estatuto da Cidade para complementar e regular a propriedade urbana e a organização das cidades, à luz dos princípios da Constituição de 1988, cumpre agora analisar a forma como a Lei nº 10.257/2001 regulou os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana previstos no § 4º do art. 182, visando contemplar aos arts 5º, XXIII e 170, III, que garantem que a propriedade atenderá a uma função social.<sup>51</sup>

O Estatuto da Cidade concretiza as exigências previstas no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, que dispõe sobre a faculdade de o Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

A Constituição de 1988 previu que, para a aplicação das penalidades que arrola (parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo; e desapropriação-sanção), seria necessária a vigência de uma Lei Federal regulando o tema, lacuna que o Estatuto da Cidade veio a preencher.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.257 trouxe em seu texto normativo as regulamentações para as três formas de sanção previstas na Constituição Federal para aquele não cumpre com a função social do imóvel. O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios estão previstos nos arts. 5º e 6º do Estatuto. As previsões referentes ao IPTU

---

<sup>50</sup> PIRES, 2007, p. 133.

<sup>51</sup> BRASIL, 1988.

progressivo no tempo ocupam o art. 7º. Por fim, a desapropriação com pagamentos em títulos está regulada no art. 8º da referida Lei.<sup>52</sup>

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC, ocorrerá quando uma propriedade urbana não atender às especificações e destinações a qual estaria vinculada pela lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor. Uma vez constatada propriedade não edificada, não utilizada ou subutilizada, serão fixados as condições e os prazos para que a incompatibilidade com o plano diretor seja sanada, e o proprietário será devidamente informado da necessidade da regularização.

A notificação deve ser realizada pelo Poder Executivo municipal e o prazo a ser estipulado para adequação da propriedade ao Plano Diretor não pode ser inferior a um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto a ser executado, ou dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras necessárias.

Dois pontos do Estatuto da Cidade referentes à notificação merecem ser destacados. O primeiro é a previsão do § 2º do art. 5º que impõe a averbação da notificação no cartório de registro de imóveis, e o segundo, o art. 6º, que garante que a obrigação da PEUC será transferida, sem interrupção de prazos, a quem futuramente vier a assumir a propriedade, seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.<sup>53</sup> Assim, a obrigação torna-se uma simbiose da propriedade, devendo ser sanada independente de alteração de seu proprietário, de forma que buscasse uma melhor eficiência e celeridade, visto não haver suspensão de prazos, na resolução da irregularidade.

Uma vez não cumpridos, pelo proprietário, as obrigações da PEUC e os prazos previstos na notificação expedida pela municipalidade, o passo seguinte é a aplicação do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressiva no tempo, ou seja, nas palavras do tributarista Hugo de Brito Machado Segundo: “Isso significa que, a cada ano que o imóvel permanecer nessa situação indesejada, a alíquota do imposto a ele aplicável será mais elevada”<sup>54</sup>.

Nos termos do art. 7º do Estatuto, a majoração da alíquota do IPTU perdurará por cinco anos consecutivos, devendo o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano estar previsto em lei específica e não pode exceder duas vezes o valor do ano anterior, sendo a alíquota máxima permitida de quinze por cento. Importante garantia para a aplicação deste instrumento

---

<sup>52</sup> Idem, 2001.

<sup>53</sup> BRASIL, 2001.

<sup>54</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de direito tributário. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

encontra-se no § 3º do referido dispositivo, ao vedar a concessão de isenção ou anistia relativas à tributação progressiva.<sup>55</sup>

Decorridos cinco anos de cobrança de IPTU progressivo no tempo, caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não tenha sido atendida, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima prevista na lei específica e deverá proceder à desapropriação-sanção do imóvel.

O instrumento mais lesivo ao proprietário, a desapropriação com pagamentos em títulos, está previsto no art. 8º do Estatuto das Cidades<sup>56</sup>. A desapropriação-sanção em destaque é o procedimento administrativo pelo qual o poder público municipal impõe ao proprietário a perda do bem imóvel devido a este ter incidido no descumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização prevista em lei específica. Só ocorre depois de superados os dois instrumentos anteriores, a PEUC e o IPTU progressivo. Nesse ponto, cumpre destacar a análise de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Como se verifica, trata-se de modalidade de desapropriação somente aplicável nos Municípios que tenham plano diretor aprovado na lei; além disso, exige-se lei específica determinando parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; cumpridos esses requisitos, tem de haver notificação ao proprietário averbada no registro de imóveis; desatendida a notificação nos prazos legais, o proprietário fica sujeito ao IPTU progressivo no tempo pelo prazo máximo de cinco anos; só após esse prazo é que o Município poderá efetuar a desapropriação com pagamento em títulos. Sem considerar os prazos para aprovação do plano diretor e da lei específica, os demais prazos previstos no Estatuto da Cidade estão a indicar que o decreto de desapropriação não poderá ser expedido antes do transcurso de aproximadamente oito anos. Vale dizer que o atendimento de todas as exigências constitucionais e legais passará por três mandatos de Prefeito, no mínimo, o que torna o instituto difícil de ser aplicado, ainda que juridicamente possível.<sup>57</sup>

A desapropriação-sanção ocorrerá, conforme disposto no art. 8º, com pagamentos em títulos da dívida pública, que terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, com prestações anuais, iguais e sucessivas, garantidos o valor real de indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

O valor a ser pago ao proprietário terá por base o valor da base de cálculo do IPTU, que Hugo de Brito Machado define como “[...] valor de mercado do imóvel, ou seja, aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais”<sup>58</sup>, não sendo computadas as expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios. Ainda, do valor obtido será descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação.

<sup>55</sup> BRASIL, 2001.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 201.

<sup>58</sup> MACHADO SEGUNDO, 2017, p. 302.

Quanto ao procedimento a ser adotado para a desapropriação urbanística sancionatória, José dos Santos Carvalho Filho nos ensina o seguinte:

Quanto ao procedimento para efetivar a transferência do imóvel, incide no caso a lei geral de desapropriação (Decreto-lei nº 3.365/1941), mas incide no que couber, visto ser necessário atender-se às peculiaridades da desapropriação sancionatória. Por conseguinte, ao Município cabe propor a devida ação de desapropriação. Em nosso entender, contudo, é dispensável o decreto expropriatório, porque o objetivo desse ato é o de indicar o propósito da Administração e comunicá-la ao proprietário. Ora, na desapropriação urbanística sancionatória, o proprietário já há muito - no mínimo, desde a notificação para o cumprimento da obrigação urbanística - tomou ciência de que o descumprimento poderia conduzir à desapropriação. Por outro lado, a finalidade do Poder Público continua sendo a mesma: a necessidade de adequação do imóvel ao plano diretor para observância da política urbana. Acresce, ainda, que o decreto foi instituído pelo art. 2º da lei geral expropriatória para a desapropriação ordinária, e não a modalidade em foco, que, repetimos, tem fisionomia específica.<sup>59</sup>

Uma vez concluída a perda do imóvel por parte do proprietário que descumpriu a obrigação da PEUC, o Município irá incorporar o bem ao patrimônio público e terá o prazo de cinco anos para proceder ao adequado aproveitamento do imóvel, podendo este ser efetivado diretamente pela municipalidade ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, mantidas as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização necessárias para se adequar à Lei específica para área no Plano Diretor.

Outrossim, o art. 52 do Estatuto impõe que, decorrido o prazo de cinco anos, contados a partir da data em que o bem foi incorporado ao patrimônio público, sem que tenha ocorrido o adequado aproveitamento do imóvel, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e de outras sanções cabíveis.<sup>60</sup>

Por fim, sobre o tema, cabe destacar a previsão do art. 46 da Lei nº 10.257/2001, que traz o instrumento do consórcio imobiliário, cuja finalidade é viabilizar os planos de urbanização, regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação.

Nos termos do § 1º do referido dispositivo, o consórcio imobiliário trata-se da possibilidade de o proprietário de um imóvel não utilizado, não edificado ou subutilizado, transferir ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras necessárias, receber, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, com valor correspondente ao do imóvel antes da execução das obras, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 967.

<sup>60</sup> BRASIL, 2001.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

### 3- O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Como acima destacado, a Constituição Federal de 1988 valorizou em seu texto os temas relacionados à política e à gestão urbanas, bem como fortaleceu o município como um dos entes federativos, passando para estes a competência para legislar sobre os assuntos de interesse local, devendo adotar políticas de desenvolvimento urbano que tenham por objetivo as funções sociais da cidade e seu adequado ordenamento territorial, conforme dispõem os arts. 30 e 182.

A Constituição Federal define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e, em sintonia com os artigos supra referidos, garante a competência de sua aprovação ao legislativo municipal, destacando que o Plano deve regular o uso e as características de ocupação do território municipal, fazendo com que todos os imóveis atendam sua função social, sendo facultado ao Poder público municipal exigir o adequado aproveitamento do solo mediante determinados instrumentos.<sup>62</sup>

O Plano Diretor é tratado no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) em seu Capítulo III, que igualmente o descreve como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e o consagra como parte integrante do processo de planejamento municipal.

Na doutrina jurídica, Hely Lopes Meirelles descreve o Plano Diretor da seguinte forma:

O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.<sup>63</sup>

O Estatuto da Cidade dá característica dinâmica e evolutiva ao Plano Diretor, estabelecendo em seu art. 39, § 3º, que a lei que instituir o plano deverá ser revista, pelo menos a cada dez anos, buscando, assim, que não permaneça estanque no tempo, mas sim que se adapte às novas exigências e necessidades da comunidade, acompanhando o progresso urbano que regula.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> BRASIL, 1988.

<sup>63</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 518-519.

<sup>64</sup> BRASIL, 2001.

O art. 41, da Lei 10.257/2001, reafirma a obrigação constitucionalmente prevista de que os municípios com mais de vinte mil habitantes devem aprovar um Plano Diretor, e ainda acrescenta outras hipóteses de obrigatoriedade: os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos indutores para cumprimento da função social da propriedade urbana; integrantes de áreas de especial interesse turístico; cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.<sup>65</sup>

Sobre o tema, interessante destacar estudo realizado pelo IBGE na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC<sup>66</sup>, realizado em 2015, no qual se constatou que 50,0% (2.786) dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor e que 12,4% (691) o estavam elaborando. Mesma pesquisa destaca que dos municípios com mais de vinte mil habitantes e que, portanto, são constitucionalmente obrigados a ter um Plano Diretor, 10,8% ainda não o fizeram. Ainda, a pesquisa destaca:

Analisando os dados da pesquisa, a existência de Plano Diretor, em 2015, era crescente em relação ao porte do município, ou seja, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com Plano. Enquanto nos municípios com até 5 000 habitantes apenas 28,9% (358) informaram possuir Plano Diretor, todos os municípios acima de 100 000 habitantes informaram tê-lo.<sup>67</sup>

Conforme bem pontuado na obra *Direito Municipal Brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles e atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, para alcançar a eficiência do que visa regular, um plano diretor deve ser elaborado por um grupo de especialistas de diversas áreas, sejam esses servidores dos próprios órgãos técnicos ou profissionais contratados de notória especialização na matéria, ambos sob supervisão do prefeito, que visará o atendimento dos anseios dos munícipes quanto ao desenvolvimento de sua cidade e indicará as obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população. Assim, a doutrina divide a elaboração do plano essencialmente em três fases: coleta de dados, interpretação dos dados e fixação dos objetivos<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> BRASIL, 2001.

<sup>66</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros:** 2015. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

<sup>67</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>68</sup> MEIRELLES, 2003, p. 520

Uma vez elaborado o Plano Diretor, a Constituição prevê que o mesmo deve ser aprovado por lei pelo Câmara Municipal e, sobre este ponto, destacando a importância da lei e a necessidade de se manter a tecnicidade do plano diretor, a supra referida doutrina destaca:

A aprovação do plano diretor deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. Daí porque os Municípios podem estabelecer em sua legislação quórum qualificado para aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, mais segurança e perenidade a legislação. Toda cautela que vise a resguardar o plano diretor de levianas e impensadas modificações é aconselhável, podendo a própria Câmara estabelecer regimentalmente um procedimento especial, com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais.<sup>69</sup>

### 3.1- O Plano Diretor do Município de São Paulo

O Município de São Paulo aprovou seu primeiro Plano Diretor Estratégico pós Constituição Cidadã em setembro de 2002, portanto, cerca de um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade. O plano foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 13.430<sup>70</sup> e, dentre seus principais pontos, trazia definições a respeito da política de desenvolvimento urbano do município e de suas políticas públicas, definia o plano urbanístico-ambiental e tratava da função social da propriedade urbana e da gestão democrática da cidade.

Em seu art. 7º, IV, a Lei instituiu a função social da propriedade como um de seus princípios norteadores e, em seguida, alça, como um de seus objetivos, a prevenção ao abuso no desfrute econômico da propriedade urbana e a coibição do uso especulativo da terra (art. 8º, XI). Não obstante, ainda acrescenta que a política urbana combaterá a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta em subutilização e não utilização dos bens (art. 10, VII, d).<sup>71</sup> Diante de tais dispositivos, o Plano Diretor de 2002 se colocava princípio logicamente alinhado aos mandamentos constitucionais e ao Estatuto da Cidade no que se refere à função social da propriedade urbana.

No tocante aos instrumentos previstos pelo art. 182, da CF, para a efetivação da função social da propriedade, o Plano Diretor os adotou em seu art. 13, estabelecendo que o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção seriam utilizados para a propriedade urbana que não atendessem as exigências de ordenação da Cidade.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> MEIRELLES, 2003, p. 520-521.

<sup>70</sup> SÃO PAULO (SP). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano diretor estratégico, revoga a Lei nº 10.676/88 e dispositivos das Leis nº 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 14 set. 2002. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fajjt>. Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem.

Entretanto, ainda que o Plano manifestasse a adoção dos referidos instrumentos, o art. 5º do Estatuto de Cidade previa que, para sua aplicação, deveria ser aprovada Lei municipal específica para a regulamentação dos instrumentos. Somente em 2010 houve aprovação de tal lei específica, sendo esta a Lei Municipal nº 15.234/2010<sup>73</sup>. Assim, por anos (2002 a 2010) o Plano não se efetivou no que tange aos instrumentos indutores da função social da propriedade.

No ano de 2014 ocorreu a revisão do Plano Diretor, conforme ordenado pelo art. 39, §3 da Lei 10.257/2001, de modo que foi aprovado um novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, através da Lei Municipal nº 16.050 de 31 de julho de 2014<sup>74</sup>.

A semelhança da lei que lhe sucedeu, o novo Plano Diretor define a função social da propriedade urbana como um de seus princípios basilares (art. 5º, II, § 2º), e o define como o elemento constitutivo do direito de propriedade, determinando que é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência da ordenação territorial, em especial no tocante aos coeficientes de utilização estabelecidos. Outrossim, igualmente nos moldes da anterior, a nova Lei reitera o objetivo de combate à especulação (art. 6º, XIII, d).

O Capítulo III do Plano Diretor de 2014 se dedica a tratar dos instrumentos de política urbana e de gestão ambiental, os quais serão utilizados para efetivação de diversos princípios e objetivos previstos ao longo da Lei.

### **3.2- Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**

O Plano Diretor Estratégico de 2014 trata especificamente da previsão dos instrumentos para indução da função social da propriedade em seu art. 90, estipulando que o poder executivo poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova o adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.<sup>75</sup> Assim, o novo Plano Diretor Estratégico, assim como o que lhe sucedeu, adotou os instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

<sup>73</sup> SÃO PAULO (SP). **Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010**. Institui, nos termos do art. 182, §4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 01 jul. 2010. Disponível em: <http://leis-municipa.is/fktbe>. Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>74</sup> Idem. **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. São Paulo: Diário Oficial, ano 59, n. 140, p. 1, 01 ago. 2014, [2014b].

<sup>75</sup> Ibidem.



Para fins de aplicação dos referidos instrumentos, de fundamental importância é a análise das definições que o Plano Diretor de 2014 traçou para os termos “não edificado”, “subutilizados” e “não utilizado”, vez que a partir de tais definições é possível fazer a análise quanto ao cumprimento ou não da função social de um imóvel. As definições estão respectivamente nos arts. 92, 93 e 95<sup>76</sup>.

Os imóveis não edificados (art. 92) são os lotes com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero. O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificada e a área do lote, portanto, considera-se um imóvel não cumprindo sua função social por não estar edificado apenas quando não há qualquer forma de edificação na área do lote. O termo “não edificado” aplica-se, em regra, apenas para os lote e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup>, sendo aplicado para lotes com dimensões inferiores apenas nos casos em que forem originários de desmembramento ou quando os lotes contíguos de um mesmo proprietário superarem tal valor.

Ainda referente à não edificação, o Plano Diretor optou que não houvesse exigência do referido coeficiente de aproveitamento para os casos em que o terreno não possuir acesso à infraestrutura básica, definida pelo art. 2º, §5º, da Lei Federal nº 6.766/1979<sup>77</sup>, como equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública domiciliar e vias de circulação. Assim, quando a propriedade não possuir acesso a tais infraestruturas, não poderá ser exigida a necessidade de edificação em face do proprietário.

Quanto ao termo “subutilizados”, o Plano Diretor o regula no art. 93, determinado que só se consideram para tal termo os lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup>. Quanto ao coeficiente de aproveitamento para se caracterizar um imóvel como subutilizado, o Plano determina a depender da macrozona que a propriedade se encontra, variando de um mínimo de 0,3 e 0,5.

A definição para imóveis “não utilizados” está presente no art. 95. São as propriedades que não se encontram subutilizadas, nos termos acima destacados, ou seja, que cumprem com o coeficiente de aproveitamento previsto para ela, mas que se encontram há mais de um ano ininterrupto com pelo menos 60% de sua propriedade construída desocupada.

Definidos os termos que determinam balizas quantitativas para definir se uma propriedade urbana cumpre ou não com sua função social, cumpre destacar que, ainda que um

---

<sup>76</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

imóvel se enquadre como não edificado, subutilizado, ou não utilizado, não necessariamente os instrumentos de indução da função social da propriedade urbana poderão ser utilizados em face deste. Tal situação ocorre pois o Plano Diretor Estratégico delimita e determina as áreas em que os instrumentos indutores da função social da propriedade são passíveis de aplicação, nos moldes previstos no *caput* do art. 5º do Estatuto da Cidade.

Desta forma, o art. 91 do Plano Diretor estratégico assim determina:

Art. 91. Para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, são consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas seguintes partes do território:  
 I – Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;  
 II – no perímetro da Operação Urbana Centro;  
 III – áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;  
 IV – nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;  
 V – nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;  
 VI – nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;  
 VII – na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);  
 VIII – em todas as áreas do perímetro urbano, definidas como tal no Mapa 2A, nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos arts. 92 e 94.<sup>78</sup>

Portanto, os instrumentos que serão abaixo individualmente analisados só são passíveis de aplicação para os imóveis localizados nas áreas e regiões previstas no dispositivo acima destacado, e caso se enquadrarem nos critérios supramencionados que determinam as situações em que um imóvel é considerado como não edificado, subutilizado, ou não utilizado.

### ***3.2.1- Notificação para Parcelamento, Edificação e Utilização do Imóvel***

O parcelamento, edificação e utilização compulsórios para os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados foram previstos nos arts. 96 e 97 do novo Plano Diretor Estratégico de 2014<sup>79</sup>. Haviam sido instituídos pela Lei Municipal nº 15.234 de 01 de 2010, que após o advento da Lei nº 16.050/2014, sofreu diversas alterações e passou a ser regulada pelo Decreto Municipal nº 55.638/2014.

O Plano Diretor definiu que os proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, contidos nos perímetros definidos pela Lei nº 15.234, de 2010, deverão ser notificados pela Prefeitura e terão o prazo máximo de um ano para que protocolem pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis.

<sup>78</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

<sup>79</sup> Ibidem.

Nas situações em que o proprietário morar no município de São Paulo, a referida notificação será efetuada pessoalmente por um funcionário do órgão competente. Já para os casos em que se tratar de pessoa jurídica como proprietária, adotar-se-á como critério o local de sede e a notificação será dirigida para quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa. E, excepcionalmente, poderá ocorrer notificação por edital, apenas nas hipóteses em que a tentativa de comunicação realizada pessoalmente por funcionário for infrutífera por três vezes.

Nesse sentido, o art. 9º do Decreto Municipal nº 55.638/2014<sup>80</sup> estabelece que as notificações serão firmadas pelo chefe do órgão competente e serão efetivadas por um servidor do próprio departamento ou da Subprefeitura onde esteja domiciliado o proprietário do imóvel. Todavia, quando o proprietário residir fora do município, a comunicação ocorrerá por meio de carta registrada com aviso de recebimento.

Uma das consequências da notificação é a averbação dessa junto à matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, ato que deverá ser realizado de ofício pela municipalidade no prazo de sessenta dias e só deverá ser cancelado quando efetivamente promovido o adequado aproveitamento do imóvel, a qualquer tempo, ou for deferido sua impugnação à notificação.

Uma vez notificado, o proprietário do imóvel que não cumpre com sua função social tem o prazo de um ano, sob pena de aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo – IPTU Progressivo, para comunicar a Prefeitura que deu início a adequada utilização de seu imóvel.

Assim, os proprietários dos imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados terão um ano para protocolar um pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação dos imóveis notificados. Caso o pedido seja aprovado, será expedido um alvará de execução do projeto, oportunidade em que será concedido ao proprietário mais dois anos para que inicie a execução do parcelamento ou edificação e, uma vez iniciada a execução, corre o prazo de cinco anos para que haja sua conclusão. Portanto, da notificação da irregularidade até esta ser sanada, corre um prazo legal de oito anos (um ano para apresentar o pedido, dois anos para iniciar a execução e mais cinco anos para que esta seja concluída).

No caso de se tratar de imóvel notificado por não estar sendo utilizado, o proprietário terá o mesmo prazo de um ano, contado do recebimento da notificação, para ocupá-lo.

---

<sup>80</sup> SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014**. Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: <http://leismunicipa.is/srotm>. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 30 out. 2014, [2014a]. Acesso em: 15 jun. 2020.

Entretanto, caso comprovado que a edificação não possui condições de ser habitada, será dado mais um ano para que o proprietário promova as devidas regularizações necessárias para que o local se torne habitável ou empregue a demolição do bem.

Importante destacar que o art. 96, § 9º, tal como disposto no Estatuto da Cidade, prevê que a transmissão do imóvel após a data da notificação transfere as obrigações da PEUC, sem haver interrupção de quaisquer prazos.<sup>81</sup>

Caso decorrido o prazo de um ano, contados a partir do recebimento da notificação, sem o protocolamento de pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação dos imóveis, ou a comprovação de que o mesmo se encontra ocupado, a depender do caso, o setor responsável pela notificação informará o órgão competente pelo lançamento de tributos, atualmente, no Município de São Paulo, a Secretária Municipal da Fazenda, a respeito do descumprimento das obrigações legais e consequente sujeição ao IPTU progressivo por parte dos proprietários que não cumpriram com suas obrigações.

Pois bem, expostos tais pontos, ressalta-se que em observância ao princípio do contraditório, garantido pela Constituição Federal em especial no seu art. 5º, inciso LV, onde expõe que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”<sup>82</sup>, o proprietário poderá impugnar a notificação. Tal garantia ao direito do proprietário se defender está prevista no art. 10 do Decreto Municipal nº 55.638, onde se retira que cabe ao notificado o prazo de quinze dias após o recebimento da notificação, contados a partir do primeiro dia útil, para impugná-la.<sup>83</sup>

Tal requerimento será encaminhado ao chefe do órgão competente pela notificação, que terá o prazo de trinta dias, podendo ser prorrogado por igual período, para decidir a respeito. Uma vez apresentada a impugnação, ficam suspensos os prazos para contagem do prazo para edificar, parcelar ou dar um uso ao imóvel e, igualmente, fica suspensa a averbação da notificação na matrícula do imóvel.

Publicada a decisão do pleito no Diário Oficial da Cidade, o proprietário possui o prazo de quinze dias para apresentar um recurso administrativo ao Secretário da Pasta a qual o órgão competente pela notificação está alocado, sem efeito suspensivo, ou seja, os prazos para a averbação da notificação na matrícula do imóvel e os de cumprimento da função social continuam correndo.

---

<sup>81</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

<sup>82</sup> BRASIL, 1988.

<sup>83</sup> SÃO PAULO (SP), 2014a.

Atualmente, a competência para os atos descritos neste tópico encontra-se com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, especificamente através de sua Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade - CEPEUC, que tem por atribuição, conforme disposto no art. 31 do Decreto nº 58.021/2017 que a instituiu<sup>84</sup>, estabelecer as áreas passíveis de aplicação do PEUC; identificar e notificar os imóveis que não cumprem função social, bem como realizar sua averbação junto ao cartório de imóveis; monitorar os prazos e acompanhar o andamento dos projetos que visem cumprimento da PEUC; listar os imóveis sujeitos a notificação e ao IPTU progressivo; dentre outras.

### ***3.2.2- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo***

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo é aplicado caso os proprietários notificados para cumprimento do parcelamento, edificação ou uso compulsórios não cumpram com as obrigações estabelecidas pela legislação. Assim, verificado o desrespeito à obrigação, a Prefeitura passa a aplicar alíquotas progressivas de IPTU. Tal instrumento está instituído no art. 98 do Plano Diretor Estratégico de 2014<sup>85</sup> e no art. 7º da Lei Municipal nº 15.234/2010<sup>86</sup>, bem como regulamentado pelo Decreto Municipal nº 56.589 de 10 de novembro de 2015<sup>87</sup>.

Conforme disposto nas referidas legislações, as alíquotas do IPTU passam a ser majoradas anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo alíquota de cada ano o dobro do valor do referente ao ano anterior, até atingir a alíquota máxima de 15%, momento em que será esse o valor adotado enquanto perdurar o descumprimento.

A alíquota é a parcela da base de cálculo a ser tomada na quantificação do valor devido, e nos casos de IPTU progressivo será aplicado, a cada ano, o dobro do valor da alíquota do exercício anterior. Para o primeiro ano de aplicação de alíquota progressiva, o valor a ser adotado por base para a multiplicação por dois será o valor da alíquota do ano anterior ao descumprimento da obrigação, devendo ser desconsiderados qualquer isenção, acréscimo, desconto ou limite de diferença nominal entre exercícios.

---

<sup>84</sup> SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 58.021, de 6 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. São Paulo: Casa Civil, 06 dez. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mntvi>. Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>85</sup> Idem, 2014b.

<sup>86</sup> Idem, 2010.

<sup>87</sup> Idem. **Decreto nº 56.589, de 10 de novembro de 2015**. Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 10 nov. 2015. Disponível em: <http://leismunicipa.is/kqulg>. Acesso em: 15 jun. 2020.

Visando assegurar o cumprimento da obrigação e efetiva sanção ao proprietário, o Plano Diretor estipula que serão suspensas quaisquer isenções do IPTU para os imóveis que forem notificados, bem como veda qualquer futura isenção, anistia, incentivo ou benefício fiscal enquanto perdurar o IPTU progressivo.

Considera-se como fato gerador do IPTU progressivo o dia 1º de janeiro do exercício subsequente ao da constatação do descumprimento do PEUC e nessa mesma data para majoração da alíquota nos exercícios seguintes, nos termos supramencionados.

Ocorrido o fato gerador, a lançamento do imposto ocorrerá em duas etapas. Primeiro será efetuado o lançamento regular do IPTU, conforme disposto no sistema tributário municipal (Lei Municipal nº 6989/1966<sup>88</sup>), com a única exceção de que não se poderá aplicar qualquer forma de benefício fiscal.

Posteriormente, em segunda etapa, ocorre um lançamento complementar do IPTU Progressivo no Tempo, que conterà aviso indicando tratar-se de tributação em razão de descumprimento da função social da propriedade, e consistirá no produto do valor venal do imóvel multiplicado pela alíquota progressiva a ser aplicada, menos o valor já lançado na primeira etapa.

A aplicação da cobrança do tributo nesses moldes só deixará de ser aplicada quando comprovado o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, definido como nos casos em que o proprietário atender às condições e aos prazos estabelecidos pela legislação.

Entretanto, caso decorrido o prazo de cinco anos de cobrança de IPTU progressivo sem que o proprietário do imóvel tenha cumprido a obrigação imposta, o Poder Público poderá acionar a Secretaria competente para proceder com a desapropriação do bem, sendo mantida a cobrança do imposto de modo progressivo na alíquota máxima permitida, até que o proprietário cumpra a obrigação ou que a desapropriação seja finalizada.

### ***3.2.3- Da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública***

Após cinco anos de cobrança de IPTU progressivo no tempo sem que os proprietários dos imóveis tenham cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, a Prefeitura poderá proceder à desapropriação dos imóveis com pagamentos em títulos da dívida pública. Tal

---

<sup>88</sup> SÃO PAULO (SP). **Lei nº 6.929, de 29 de dezembro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário do município e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fteai>. Acesso em: 15 jun. 2020.

instrumento está previsto no art. 99 do Plano Diretor Estratégico<sup>89</sup> e no art. 8º da Lei nº 15.234/2010<sup>90</sup>.

Após o referido prazo de cinco anos, a Prefeitura deverá publicar, no prazo de um ano, o decreto de desapropriação para o imóvel que não cumpriu com a PEUC, exceto para os casos em que o Poder Público constatar que não há interesse público na aquisição do imóvel, exceção essa que deverá ser devidamente justificada.

Ainda, embora a regra geral para se iniciar o procedimento de desapropriação-sanção seja de cinco anos, o Plano Diretor traz uma exceção em seu art. 99, § 5º, que poderia ensejar em sanção diferente de tal prazo, estipulando que a Prefeitura deverá proceder a desapropriação caso o valor da dívida pública supere o valor do imóvel.<sup>91</sup>

Os títulos da dívida pública a serem pagos a título de indenização terão prévia aprovação do Senado Federal e serão resgatados em até dez anos, através de prestações anuais, pagas em parcelas iguais, sendo assegurado o valor real e os juros legais.

Uma vez ocorrida a adjudicação do bem, a municipalidade deverá dar destinação urbanística ao bem incorporado ao seu patrimônio, vinculada à implantação das ações previstas no Plano Diretor Estratégico. Não obstante, abre-se a possibilidade de o Poder Público iniciar um procedimento de alienação, visando angariar verba ao Fundo Municipal de Habitação, ou realizar a concessão do imóvel à iniciativa privada, em consonância a possibilidade já prevista no art. 8º, § 5º do Estatuto da Cidade<sup>92</sup>, destacando que o adquirente deverá cumprir com as obrigações urbanísticas previstas para o imóvel adquirido.

Tanto o Plano Diretor, quanto a lei municipal que regulam os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade urbana não trazem dispositivos com conteúdo muito diferente do que já havia sido exposto no Estatuto da Cidade. E, assim como a lei federal, não pormenorizam o procedimento a ser adotado para a desapropriação-sanção, de forma que reiteramos o entendimento de Di Pietro<sup>93</sup> de que deve se adotar o procedimento padrão previsto no Decreto-Lei nº 3.365/41, que regula a desapropriação por utilidade pública, e no caso do Município de São Paulo o Decreto nº 53.799 /2013, que estabelece o procedimento a ser observado para desapropriação de bens úteis ou necessários aos interesses da Administração Pública.

---

<sup>89</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

<sup>90</sup> Idem, 2010.

<sup>91</sup> Idem, 2014b.

<sup>92</sup> BRASIL, 2001.

<sup>93</sup> DI PIETRO, 2017.

### 3.3- Análise dos Relatórios Anuais do Município de São Paulo a Respeito da Aplicação dos instrumentos indutores da Função Social da Propriedade

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo prevê em seu art. 100<sup>94</sup> que será disponibilizada ao público a listagem dos imóveis cujo proprietário tenha sido notificado em virtude do descumprimento da função social da propriedade. Tal listagem deverá estar exposta nas Subprefeituras e na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como em portal eletrônico oficial do poder Executivo.

Os dados constantes no documento deverão ser os seguintes: número do Setor-Quadra-Lote; endereço do imóvel; data da notificação para PEUC; identificação do instrumento para cumprimento da função social aplicado no momento; data de início da aplicação do respectivo instrumento; data de protocolo, junto ao órgão competente, do pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, se o caso; data da expedição do alvará de execução do projeto, se o caso; e data da comunicação da ocupação do imóvel, se o caso.

Para os casos em que o imóvel se encontra na fase de aplicação de IPTU progressivo no tempo, a listagem deverá incluir a data da primeira aplicação de alíquota progressiva, com a respectiva alíquota; e valor da alíquota de cada ano subsequente. Já para as situações de imóveis que se encontrem em fase de desapropriação-sanção, deverão constar: a data da publicação do respectivo decreto de desapropriação do imóvel; data de propositura de ação de desapropriação; data da efetiva imissão na posse; destinação do imóvel e; justificativa da ausência de interesse na aquisição do imóvel, se o caso.

Em atendimento ao quanto exigido pelo Plano Diretor, a Prefeitura de São Paulo disponibilizou no portal eletrônico oficial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano a lista de imóveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade.<sup>95</sup>

As informações são publicadas pela municipalidade desde o ano de 2014, data da publicação do referido Plano Diretor, e com base em tais dados foram elaboradas as tabelas e gráficos que se seguem, utilizando por base os dados consolidados e publicados até o dia 31 de março de 2020.

Consta nas informações fornecidas pela Prefeitura que um total de 1.508 (mil quinhentos e oito) imóveis foram notificados em virtude do descumprimento da função social

---

<sup>94</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

<sup>95</sup> SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. **Função Social da Propriedade**. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. São Paulo: SMDU, 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=172133](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133). Acesso em: 15 jun. 2020.

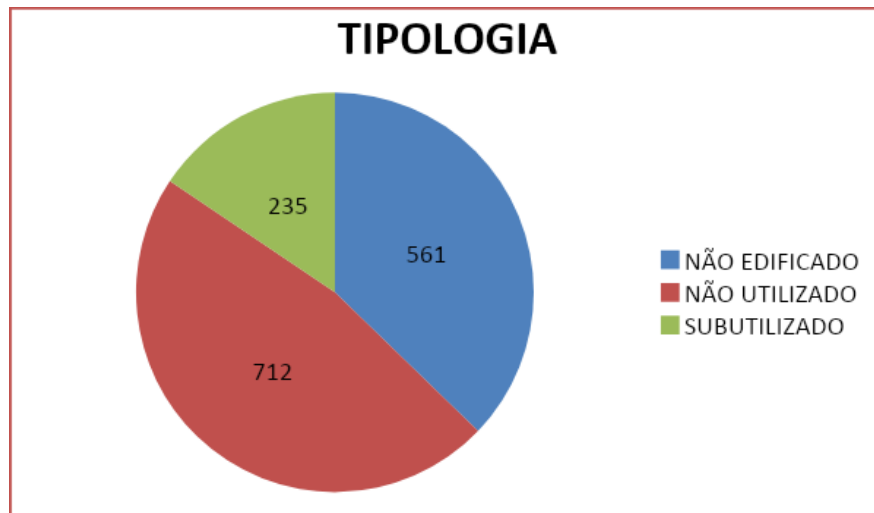


da propriedade. A identificação dos imóveis se dá pelo endereço e através de seu código S.Q.L (Setor-Quadra-Lote), que representa a identificação dos lotes no Cadastro Imobiliário Fiscal da Prefeitura do Município de São Paulo, correspondendo ao número do contribuinte.

Cumprir informar que dentro do número de imóveis notificados constam propriedades pertencentes a uma mesma edificação, mas que foram tratadas de maneira individualizada, visto tratarem de imóveis com cadastros imobiliários próprios.

Esses 1.508 imóveis foram notificados por estarem descumprindo com sua função social. Conforme supramencionado, tal notificação se dá em razão da não utilização, não edificação ou subutilização da propriedade. Da análise dos dados, retira-se que a grande maioria dos proprietários é notificada devido a não utilização da propriedade, totalizando a causa de 712 notificações, seguidos pela não edificação (562) e, por fim, pela subutilização (235). Tais informações podem ser observadas no gráfico 1 e na tabela 1, abaixo.

Gráfico 1 - Causas de notificação dos proprietários de imóveis.



Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Tabela 1 - Causas de notificação dos proprietários de imóveis.

TIPOLOGIA	
Tipo	Quantidade
<b>Não Edificado</b>	561
<b>Não Utilizado</b>	712
<b>Subutilizado</b>	235

Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

A localização desses imóveis está dividida entre vinte e quatro Subprefeituras, com grande destaque para a Subprefeitura da Sé, que concentra um elevado número de propriedades notificadas, muito em razão de ser a Zona Central da Cidade e concentrar o foco dos tipos de

Zona onde está prevista para ocorrer a PEUC, vide art. 91 do Plano Diretor de 2014<sup>96</sup>. Posteriormente, com número considerável, vêm as Subprefeituras da Mooca e do Ipiranga, conforme ilustra a tabela 2, abaixo:

Tabela 2 - Imóveis notificados, por subprefeitura.

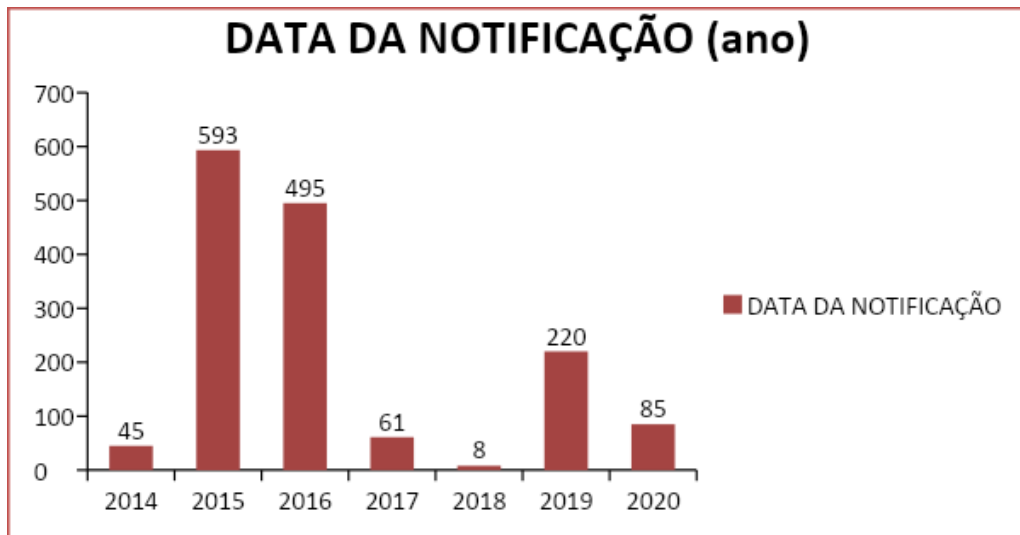
<b>SUBPREFEITURA</b>	
<b>Nome</b>	<b>Quantidade</b>
<b>SÉ</b>	872
<b>MOOCA</b>	234
<b>IPIRANGA</b>	193
<b>LAPA</b>	61
<b>ERMELINO MATARAZZO</b>	18
<b>SÃO MATEUS</b>	18
<b>PIRITUBA</b>	16
<b>SANTANA</b>	15
<b>CAMPO LIMPO</b>	13
<b>SANTO AMARO</b>	13
<b>BUTANTÃ</b>	11
<b>CIDADE ADEMAR</b>	7
<b>PENHA</b>	6
<b>CASA VERDE</b>	5
<b>FREGUESIA DO Ó</b>	5
<b>GUAIANASES</b>	5
<b>JABAQUARA</b>	4
<b>VILA MARIA – VILA GUILHERME</b>	4
<b>VILA PRUDENTE</b>	3
<b>ITAQUERA</b>	2
<b>JAÇANÃ – TREMEMBÉ</b>	1
<b>M'BOI MIRIM</b>	1
<b>PINHEIROS</b>	1

Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Como previamente mencionado, as informações publicadas e analisadas no presente tópico abarcam o período de 2014 a março de 2020. Com base em tal período separamos as notificações pelo ano nas quais foram expedidas. Assim, retira-se elevado número de notificações entre os anos de 2015 e 2016, com vertiginosa queda nos dois anos seguintes (2017-2018) e certa retomada a partir de 2019. Tais informações podem ser melhor visualizadas no gráfico 2, bem como na tabela 3, abaixo:

<sup>96</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

Gráfico 2 - Quantidade de notificações, por ano.



Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Tabela 3 – Quantidade de notificações, por ano.

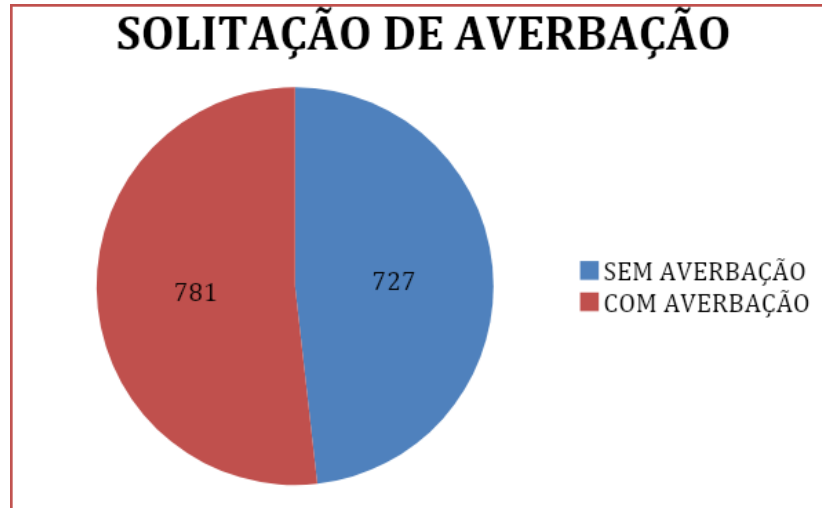
<b>DATA DA NOTIFICAÇÃO</b>	
<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>2014</b>	45
<b>2015</b>	593
<b>2016</b>	495
<b>2017</b>	61
<b>2018</b>	8
<b>2019</b>	220
<b>2020</b>	85

Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Conforme disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 15.234/2010<sup>97</sup>, que trata dos Instrumentos para o cumprimento da Função Social, uma vez realizada a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória, esta deve ser averbada na matrícula do imóvel. Da análise dos dados fornecidos pela Prefeitura, retira-se que apenas 51,8% dos imóveis notificados tiveram solicitação da averbação da notificação na matrícula confirmada junto ao Cartório de Registro de Imóveis, conforme ilustram o gráfico 3 e a tabela 4, abaixo:

<sup>97</sup> SÃO PAULO (SP), 2010.

Gráfico 3 - Imóveis notificados que tiveram solicitação de averbação na matrícula.



Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Tabela 4 - Imóveis notificados que tiveram solicitação de averbação na matrícula.

<b>SOLICITAÇÃO DE AVERBAÇÃO</b>		
<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Sem Averbação</b>	727	48,2%
<b>Com Averbação</b>	781	51,8%

Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Dos 1.508 imóveis constantes da Lista de imóveis notificados em virtude do descumprimento da Função social, em 23,54% (355 imóveis) constam a apresentação de protocolo de aprovações e execução de projeto ou equivalente, conforme previsto no art. 96, § 1º, do Plano Diretor. E, ainda, apenas 4,77% (72) de todos os imóveis notificados, conseguiram a expedição do Alvará de Aprovação e Execução, prevista no art. 96, § 2º, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 5 – Apresentação de Recurso Administrativo

<b>APRESENTAÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO</b>		
<b>-</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>TOTAL DE CASOS</b>	1508	100%
<b>COM PROTOCOLO DE APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETO OU EQUIVALENTE</b>	355	23,54%
<b>COM EXPEDIÇÃO DO ALVARÁ DE APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROJETO</b>	72	4,77%

Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

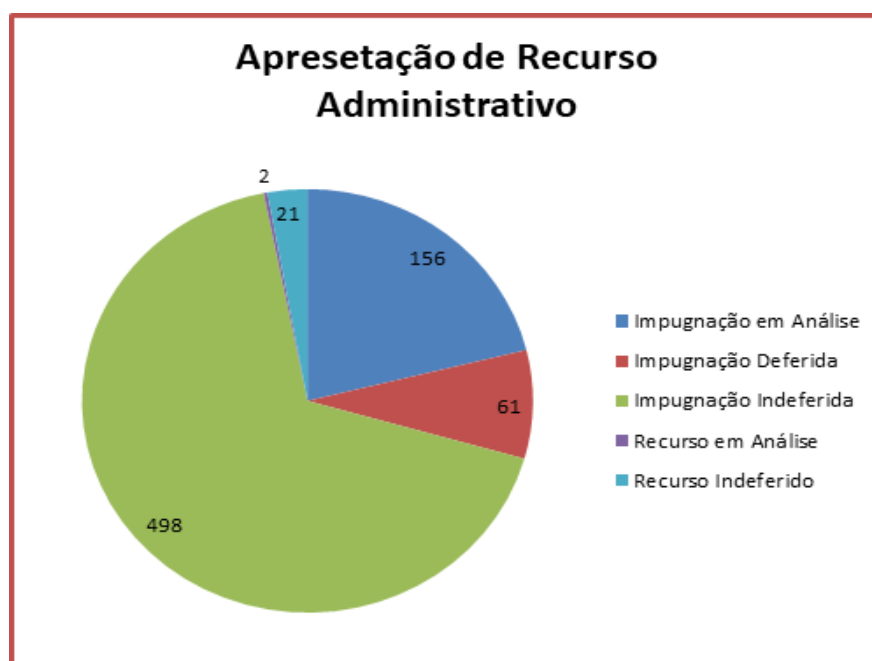
Ainda com base nos números da tabela acima, é possível calcular que apenas 20,28% dos Protocolos de Aprovação e Execução de Projeto resultaram na expedição de Alvará de Aprovação e Execução do Projeto.

O Decreto nº 55.638/2014, que regulamenta a aplicação dos instrumentos os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial a notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, prevê em seu art. 10 que o proprietário poderá impugnar a notificação.<sup>98</sup>

Dessa forma, dos dados fornecidos pela Prefeitura, constata-se que o número de indeferimento das impugnações é muito superior ao de deferimento, sendo que em 521 pedidos houve o indeferimento da impugnação e apenas 61 casos foram deferidos. Existem 156 impugnações pendentes de análise.

Dos 521 casos de indeferimento, em apenas 23 consta a interposição do recurso previsto no art. 10, § 4º, sendo que destes 21 foram indeferidos e 2 estão em análise. Para os demais 498 casos de impugnação indeferida não consta a apresentação do recurso.

Gráfico 4 - Apresentação de Recurso Administrativo.



Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Dos 1.508 imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados em que o Poder Público Municipal está aplicando os instrumentos indutores de cumprimento da função social, previstos no art. 90 do Plano Diretor<sup>99</sup>, destaca-se que em 1.134 casos o instrumento aplicado

<sup>98</sup> SÃO PAULO (SP), 2014a.

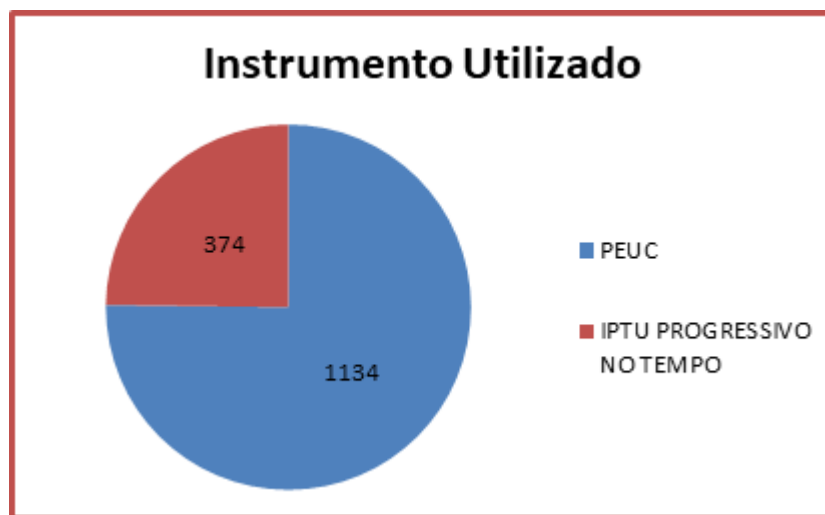
<sup>99</sup> Idem, 2014b.

ainda é o previsto no inciso primeiro do referido dispositivo, ou seja, os proprietários foram notificados para realizar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC).

Nos demais imóveis, 374, ocorreu a aplicação do instrumento previsto no segundo inciso, ou seja, a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, que ocorre nas situações em que as obrigações previstas na notificação não são cumpridas no prazo estabelecido, conforme art. 98 do Plano Diretor.

Ainda, cabe destacar que o instrumento previsto no inciso terceiro do art. 90<sup>100</sup>, a desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública, nunca foi aplicado no Município de São Paulo. O gráfico 5 e a tabela 6 ilustram tais fatos:

Gráfico 5 – Instrumento indutor de cumprimento da função social utilizado.



Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Tabela 6 - Instrumento indutor de cumprimento da função social utilizado.

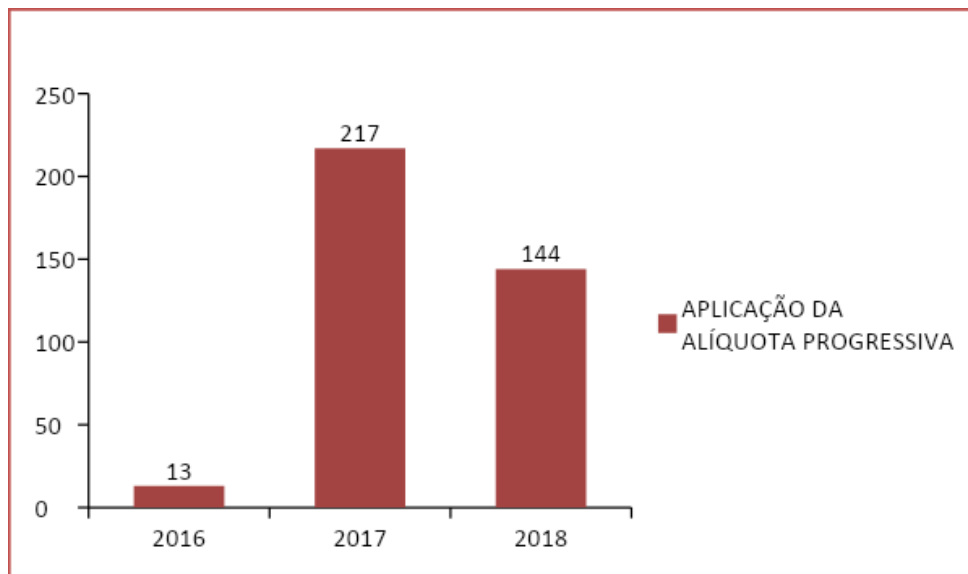
<b>INSTRUMENTO UTILIZADO</b>	
<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>
<b>PEUC</b>	1134
<b>IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO</b>	374

Fonte: SÃO PAULO (SP), 2020.

Analisando os casos 374 casos em que houve a utilização do IPTU Progressivo no Tempo, retira-se que, em 13 deles, a primeira alíquota progressiva foi aplicada no ano de 2016, com aumento para 217 casos no ano seguinte e queda para 144 no ano de 2018. É o que demonstram o gráfico 6 e a tabela 7, abaixo:

<sup>100</sup> SÃO PAULO (SP), 2014b.

Gráfico 6 - Aplicação da alíquota progressiva.



Fonte: Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade - 2020

Tabela 7 - Aplicação da alíquota progressiva.

<b>APLICAÇÃO DA ALÍQUOTA PROGRESSIVA</b>	
<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
<b>2016</b>	13
<b>2017</b>	217
<b>2018</b>	144

Fonte: Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade - 2020

Por fim, não há dados a respeito da utilização da desapropriação-sanção, pois conforme acima mencionado, não houve a aplicação de tal instrumento no Município de São Paulo.

## CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho foi analisada a forma como os instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade urbana, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), são aplicados no Município de São Paulo.

Restou claro ao longo do trabalho que o crescimento das cidades brasileiras se deu de maneira desordenada e desigual. Ocorrido em descompasso com desenvolvimento econômico, os grandes centros urbanos cresceram com elevado déficit habitacional, que se mantém até a atualidade. Entende-se por déficit habitacional a necessidade de construção de novas moradias para solução dos problemas de habitação.

Dentre as consequências de tal mazela, encontra-se a imposição para que famílias de baixa renda passem a habitar locais perigosos e insalubres, longe dos centros urbanos que oferecem emprego, afastadas de qualquer infraestrutura básica e isoladas por consequência da mobilidade urbana precária.

A outra face do problema é a existência da especulação imobiliária, ocasionada por proprietários de terras e imóveis que não dão uso às suas propriedades e apenas buscam auferir renda de sua valorização. Como consequência, constatou-se que no Brasil existem milhões de imóveis vagos, muitos em condições de serem ocupados, mas que, mesmo assim, o número de famílias desabrigadas sem ter moradia digna passa igualmente dos milhões.

Diante de tais problemas urbanos, conclui-se que uma das formas de minimizá-los é a necessidade de se dar uma função social às propriedades. O conceito surgiu principalmente associado à derrocada do Estado Liberal, podendo ser definido como a necessidade de um condicionamento da propriedade privada a uma finalidade social.

Apesar de importante, nas primeiras constituições federais brasileiras não houve a previsão da função social da propriedade, surgindo esparsa **previsão** sobre o tema apenas nas Constituições elaboradas no período pós Getúlio Vargas. Entretanto, efetiva previsão e concepção sobre o tema ocorreu na Constituição Federal de 1988.

A chamada “Constituição Cidadã” alçou a função social da propriedade como um elemento necessário ao exercício do direito à propriedade (art. 5º, XXIII) e como um dos princípios da Ordem Econômica (art. 170, III). Bem como, de maneira pioneira, tratou da política urbana em um capítulo específico, oportunidade em que, dentre outros pontos, previu a necessidade de um plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º) e instituiu em seu art. 182, § 4º a previsão dos instrumentos indutores ao cumprimento da função social da propriedade: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade



predial e territorial urbana progressivos no tempo e; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A regulamentação para o referido capítulo ocorreu em 2001, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, denominada como Estatuto da Cidade, que passou a disciplinar o uso da propriedade e espaço urbano, dentre outros pontos, regulando os instrumentos indutores da função social da propriedade.

Assim, ficou estabelecido que o poder público municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Para a aplicação de tais instrumentos, deverá haver previsão no Plano Diretor da área em que poderão ser aplicados e lei específica regulando os instrumentos.

Em 2002, com o Plano Diretor à época instituído e em 2010, com o advento da Lei Municipal 15.234/2010, o Município de São Paulo adotou e regulou os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana. Entretanto, somente os tornou efetivamente aplicáveis anos depois, através da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 (aprovado pela Lei Municipal 16.050/2014) e dos Decretos Municipais nº 55.638/14 e nº 57.562/16.

Da leitura do Plano Diretor Estratégico de 2014, conclui-se que a análise para se considerar um imóvel como não edificado ou subutilizado, se dá através do coeficiente de aproveitamento da propriedade, definido como a relação entre a área já edificada do lote e sua área total, sendo que o coeficiente sofre variação a depender da macrozona em que se encontra a propriedade. A definição de imóvel não utilizado é a de propriedade que se encontra a mais de um ano ininterrupto com pelo menos 60% de sua propriedade desocupada.

Dessa forma, caso um imóvel esteja localizado nas áreas e regiões previstas no art. 91 do Plano Diretor Estratégico e se enquadre como não edificado, subutilizado ou não utilizado, estará sujeito ao parcelamento edificação e utilização compulsórios.

Quando um imóvel não cumprir a sua função social, caberá ao Poder Público Municipal notificar o proprietário para que, no prazo de um ano, protocole pedido de aprovação e execução de projeto necessário ao cumprimento da obrigação social prevista para seu imóvel. Posteriormente, serão concedidos dois anos para ocorrer o início da execução do projeto aprovado e cinco anos, após o início das obras, para a sua conclusão.

Caso a obrigação não seja cumprida dentro do prazo, ocorrerá a aplicação de alíquota progressiva de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo majoradas anualmente por cinco anos, até que a obrigação seja cumprida ou ocorra a desapropriação-sanção. Destaca-se que a alíquota de cálculo do IPTU será dobrada a cada ano, por cinco anos, com limite de alíquota máxima de 15%.

Por fim, após cinco anos de IPTU progressivo, ocorre a desapropriação-sanção, situação em que a Municipalidade impõe ao proprietário a perda do bem imóvel e o indeniza mediante pagamentos de títulos da dívida pública, previamente aprovados pelo Senado, pagos no prazo de dez anos. O valor a ser pago é o valor de mercado do imóvel.

Da análise da legislação e dos dados fornecidos pela Prefeitura de São Paulo sobre a aplicação destes instrumentos, retira-se que o número de imóveis notificados por descumprimento da função social (1.508 imóveis) parece insuficiente e discrepante em relação ao número de imóveis vagos existentes na cidade.

Uma das possíveis razões para tal problema é o longo período estabelecido entre a ciência, por parte da Prefeitura, da existência de imóvel que descumpra a função social e a sua efetiva desapropriação.

Uma vez que fica garantido ao proprietário um ano para apresentar projeto, dois anos para iniciar a execução e mais cinco anos para concluí-la, totalizando um período de oito anos antes de eventual aplicação do IPTU progressivo, sem incluir na conta o período em que o projeto ficará pendente de análise por parte da municipalidade. Posteriormente, ainda são necessários cinco anos de imposto progressivo anteriores à publicação do decreto que determina a desapropriação. E, não obstante, há a previsão de impugnação do procedimento com prazo suspensivo.

Dessa forma, conclui-se que a função social da propriedade avançou em sua normatização na vigência da Constituição Federal de 1988, entretanto, considerando sua aplicação regulada pelas normas infraconstitucionais, ainda há obstáculos à efetivação da função social da propriedade.

## REFERÊNCIAS

BARCELOS, Iuri. **Incêndios em favelas atingem terrenos de maior valor em São Paulo**. A Pública, 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/11/incendios-em-favelas-atingem-terrenos-de-maior-valor-em-sao-paulo/>. Acesso em: 04 set. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007  
BRASIL. [(**Constituição (1937)**)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. [(**Constituição (1946)**)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. [(**Constituição (1934)**)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. [(**Constituição (1967)**)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. [(**Constituição (1988)**)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **23º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Brasília: SNS/MDR, 2019 (versão republicada).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2007.

DEPECON – DEPARTAMENTO DE PESQUISAS E ESTUDOS ECONÔMICOS. Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB. São Paulo: FIESP, maio 2015. Disponível

em: <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=191508#:~:text=A%20perda%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20da,%C3%A0%20maior%20penetra%C3%A7%C3%A3o%20de%20importados>. Acesso em: 14 jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FINAZZI, João F. **Não acredite em combustão espontânea**. GGN, 2012. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/politicas-sociais/dados-sobre-incendios-em-favelas-e-valorizacao-imobiliaria/>. Acesso em: 10 ago. 2019

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da População: Brasil e unidades da federação: revisão 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tendências demográficas: uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mobilidade Urbana no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 27. ed., revista, atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

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

REDE NOSSA SÃO PAULO; IBOPE INTELIGÊNCIA. 9º Edição da Pesquisa sobre Mobilidade Urbana - Semana da Mobilidade 2015. São Paulo: Rede Nossa SP, 2015.

SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014.** Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: <http://leismunicipa.is/srotm>. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 30 out. 2014, [2014a]. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 56.589, de 10 de novembro de 2015.** Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 10 nov. 2015. Disponível em: <http://leismunicipa.is/kqulg>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 58.021, de 6 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. São Paulo: Casa Civil, 06 dez. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mntvi>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano diretor estratégico, revoga a Lei nº 10.676/88 e dispositivos das Leis nºs 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 14 set. 2002. Disponível em: <http://leismunicipa.is/faijt>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010.** Institui, nos termos do art. 182, §4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana no município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 01 jul. 2010. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fktbe>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (SP). **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. São Paulo: Diário Oficial, ano 59, n. 140, p. 1, 01 ago. 2014.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 6.929, de 29 de dezembro de 1966.** Dispõe sobre o sistema tributário do município e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fteai>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. **Função Social da Propriedade.** Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. São Paulo: SMDU, 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=172133](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133). Acesso em: 15 jun. 2020.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Município de São Paulo e o mercado de trabalho.** São Paulo: SEADE, 2017. Disponível em: [https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP\\_Indicadores\\_25jan\\_2.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP_Indicadores_25jan_2.pdf). Acesso em: 03 set. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 40. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUSA, Marcos de. **Transporte público é mais caro para o brasileiro**. Mobilize, 2019. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/11399/transporte-publico-pede-transparencia-e-subsidio.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.

VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: reais. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

**COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)**

---

**TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Eu, Igor Marinho Molliga

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 41501691, Período Noturno, Turma R,

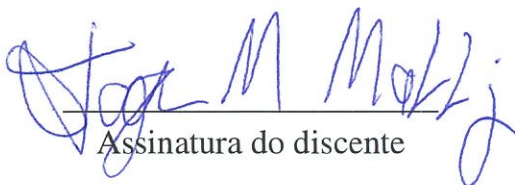
tendo realizado o TCC com o título: OS INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

sob a orientação do(a) professor(a): LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

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, 12 de junho de 2020.

  
Assinatura do discente