

# O IPTU Progressivo Como Instrumento de Política Urbana: Análise dos Dados Elaborados no Município de São Paulo<sup>1</sup>

## *Progressive Property Tax As Urban Policy Tool: Data Analysis Reported on São Paulo City*

**FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO<sup>2</sup>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil.

**LARISSA DIAS PUERTA DOS SANTOS<sup>3</sup>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil.

**JAQUELINE PEREIRA JUSTINO ROCHA<sup>4</sup>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil.

**RESUMO:** Este trabalho propõe-se a analisar o IPTU progressivo como instrumento da política urbana, avaliando sua relevância aos municípios em seus respectivos planejamentos. Valendo-se do método de pesquisa consistente em revisão bibliográfica, partiu-se de uma percepção histórica da compreensão da propriedade privada amparada pelo princípio da função social examinando precipuamente os dispositivos constitucionais que tratam da temática. Procede com a análise da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que institui diversos instrumentos para a política urbana, entre eles o IPTU progressivo. Para questionar a efetivação desse instrumental, apoia-se em dados e na legislação do município de São Paulo, traçando uma pesquisa descritiva capaz de pontuar os avanços e as dificuldades enfrentadas para a consecução de um planejamento adequado do solo urbano.

**PALAVRAS-CHAVE:** IPTU progressivo; política urbana; município de São Paulo.

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the progressive property tax as an instrument of urban policy, assessing their relevance to the municipalities in their planning. Drawing on the research method consistent literature review, it started with a historical perception of understanding of private property supported by the principle of social function primarily examining the constitutional provisions dealing with the subject. Precedes with the analysis of Law 10.257/2001 – City Statute, establishing various instruments for urban policy among them the progressive property tax. To question the effectiveness

---

1 Nota do editor: trata-se de uma reedição do artigo publicado no volume 15, número 87 (2019) da Revista Direito Público para incluir a autoria de Jaqueline Pereira Justino Rocha, por solicitação dos demais autores que, equivocadamente, não incluíram seu nome na submissão do trabalho.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2834-6324>>.

3 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-3858-262X>>.

4 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7295-3618>>.

of this instrument, it is based on data and legislation in São Paulo, drawing a descriptive able to score the progress and difficulties in achieving proper planning of urban land.

KEYWORDS: Progressive property tax; urban policy; São Paulo.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A propriedade privada positivada no ordenamento jurídico brasileiro; 2 Propriedade urbana: função social e política destinada; 3 Instrumentos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano e direito à moradia que visam à concretização da função social da propriedade; 4 Imposto Progressivo sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana nos casos de descumprimento da função social; 5 Imposto Progressivo sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana no município de São Paulo; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

A alta densidade demográfica decorrente do êxodo rural aliada à alta concentração da população nos grandes centros urbanos provocou uma série de problemas estruturais nas cidades em desenvolvimento. Um dos problemas principais que são constatados diariamente traduz-se na falta de moradia para a população mais carente.

Esse problema decorre de dois importantes fatores: a falta da capacidade da população de baixa renda em conseguir acumular valor relativamente suficiente para a aquisição da propriedade privada, ao mesmo passo em que ainda persiste uma mentalidade no sentido de que os proprietários de imóveis dos grandes centros mantêm suas propriedades com intuito meramente especulativo, o que gera a grande detenção de imóveis sob o domínio de poucas pessoas.

A prática especulativa por parte dos proprietários de imóveis urbanos e rurais começou a ser coibida pelo Estado de acordo com uma transformação de entendimento, no sentido de que o direito à propriedade não pode ser encarado de modo absoluto. Dessa feita, o Estado passa a articular-se no sentido de adotar mecanismos que visem à imposição do cumprimento de certos deveres para os proprietários que desejam manter o domínio sobre suas propriedades.

A propriedade privada deve ser analisada em seus dois aspectos mais importantes: o direito de ter atrelado ao ônus decorrente desse direito, ou seja, é um direito que não é absoluto. Isso implica uma grande consequência: há uma necessidade latente de ser destinada uma função social a toda propriedade privada.

Esse direito sempre esteve atrelado à liberdade do homem e à organização política. Destaque-se que, em razão da concepção atual, a proprie-

dade perdeu sua característica de direito absoluto e individual, fazendo-se necessário que ao seu uso integre-se o bem-estar da coletividade, o que a faz ganhar novos contornos com um fim maior.

Todas as pessoas detêm o dever de realizar, na sociedade, uma certa função, com relação direta ao lugar em que figuram na própria sociedade. Assim, o detentor da riqueza, pela mera situação de ser um detentor de riqueza, deve cumprir uma determinada função inerente apenas a ele. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurando a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Consequentemente, está socialmente protegido se cumprir sua função e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais um direito subjetivo do proprietário; em verdade, o direito subjetivo do proprietário é a função social de detentor da riqueza.

Não é demais frisar que a função social da propriedade implicará um poder-dever inerente ao proprietário, dotado de regras e formalidades impostas pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, a função social determina que o proprietário tenha o dever de exercer os direitos inerentes à sua propriedade atuando com prestações positivas em respeito aos ditames de boa-fé e de desenvolvimento econômico-social.

A função social que a propriedade passa a ser dotada guarda relação com determinada funcionalidade que será por ela desempenhada, vinculando-a a um objetivo. A qualidade de social denota que esse objetivo será de interesse coletivo, não meramente do interesse do particular.

## 1 A PROPRIEDADE PRIVADA POSITIVADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A preocupação com a função social vem sendo fundamentada há algum tempo. Seguindo os comandos constitucionais nas Constituições pátrias, partimos de uma concepção de propriedade como interesse apenas do particular para um direito do particular ressaltando sua finalidade precípua: a de respeitar e cumprir a função social.

O discurso jurídico sobre a propriedade é repleto de visões maniqueístas, pois trata de opções econômicas que tendem a se converter em ideologias. A conotação de absolutividade que lhe dá o ordenamento liberal subtrai a sua relatividade, faz com que o instituto da propriedade se converta em modelo supremo da validade do ordenamento jurídico.<sup>5</sup>

---

5 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 117.

Analisando a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, notamos a presença da concepção individualista da propriedade. No entanto, havia a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mas ainda não se afigura a função social, e sendo essa desapropriação a única ressalva ao absoluto direito de propriedade.

Já na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, temos uma limitação ao exercício do direito de propriedade ao interesse social ou coletivo. Nesse preceito constitucional, percebe-se que a concepção individualista não é mais absoluta. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 nada inovou, mantendo a estruturação da Constituição Política que a antecedeu.

Retomamos a democracia em 1946, e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 18 de setembro daquele ano previa a possibilidade de desapropriação pelo interesse social. Nessa dinâmica, surge o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), legislação que trata da propriedade rural.

Observa-se que, na Constituição do Brasil de 1967, a função social da propriedade agora ganha afeição de princípio. Esse documento normativo também disciplina expressamente a possibilidade de planejamento urbano. A Constituição de 1969 manteve o mesmo regramento destinado à propriedade privada.

Finalmente, a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 prevê a garantia do direito de propriedade, desde que respeitada a sua função social, bem como a possibilidade de desapropriação calcada no interesse social, sem olvidar que a função social da propriedade foi mencionada como princípio da ordem econômica brasileira.

Ante o fenômeno da urbanização das cidades, a Constituição dedicou capítulo próprio para dar tratamento específico ao tema, o capítulo “Da Política Urbana”, o qual impõe a edição de lei para a fixação das diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano. Nesse trecho, a Constituição ainda atribuiu aos Municípios a competência para executar as diretrizes gerais da política urbana, ordenando o desenvolvimento e bem-estar dos municípios.

Cumpra-se enfatizar que todas as Constituições mencionadas asseguraram o direito de propriedade; todavia, esse direito sofrera uma limitação imposta pela função social, como um dever, e dando um destaque à política urbana e seus instrumentos, sendo por intermédio deles que o princípio da função social poderá ser alcançado.

Existe uma classificação da propriedade que a desdobra em duas concepções: a propriedade urbana e a rural. Essa divisão, observada pela atual Constituição Federal, discrimina as propriedades apenas no sentido de destinar regras diferentes a cada uma delas. Dessa forma, podemos concluir que ambas são consideradas protegidas pelo Estado, embora a maneira pela qual se dá essa proteção pode divergir.

O objeto de análise deste ensaio tem enfoque nas consequências observadas para a proteção que deve ser destinada à propriedade urbana, posto que os instrumentos de política urbana a ela adotados são especificamente detalhados em nosso ordenamento jurídico.

## 2 PROPRIEDADE URBANA: FUNÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DESTINADA

Quando o Estado estipula a *função social da propriedade* como princípio constitucional, não está necessariamente fazendo referência aos limites negativos do direito de propriedade. As transformações inerentes ao instituto não guardam relação apenas ao esvaziamento dos poderes dominiais ou à diminuição do volume do direito de propriedade, nos termos legais. A transformação ocorrida, na verdade, diz respeito a uma mudança de mentalidade, deixando o exercício do direito propriedade ser absoluto.

Trata-se de uma concepção que consubstancia-se no fundamento, razão e justificação da propriedade. A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a.<sup>6</sup>

Daniela Campos Libório di Sarno<sup>7</sup> acrescenta que a função social da propriedade é mais que um instituto de poder administrativo ou limitação administrativa; em verdade, ela impõe ao detentor do bem obrigações concernentes a uma adequada e conveniente utilização.

Logo, importa a função social da propriedade urbana em um dever ao proprietário, que, caso o descumpra, será sancionado. Assim, aquele que não edifica, subutiliza ou não utiliza adequadamente, segundo o plano diretor do município, poderá sofrer, sucessivamente, o parcelamento ou edifica-

6 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 147.

7 DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 37.

ções compulsórias, imposto progressivo e, ainda, desapropriação mediante pagamento.

José Afonso da Silva<sup>8</sup> elucida que as normas dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal dão base à doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico com a finalidade de cumprir sua específica função social, ou seja, realizar as denominadas funções urbanísticas de propiciar habitação ou moradia, estabelecer condições apropriadas de trabalho, recreação e circulação humana, ou seja, em síntese, efetuar as funções sociais da cidade.

Atenta aos problemas urbanísticos, estabeleceu a Constituição que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.<sup>9</sup>

A propriedade rural diverge da propriedade urbana, conforme explica Lilian Regina Gabriel Moreira Pires<sup>10</sup>, pois o solo rural depende de investimentos do seu proprietário para a produção de riquezas naturais, enquanto o solo urbano, geralmente, não se destina à produção de riquezas naturais e não depende do investimento do proprietário, sendo que seu valor não é resultado do trabalho individual do proprietário, mas sim da contribuição de toda a sociedade.

Nos termos da lei, o critério adotado para definição de urbano ou rural é a territorialidade ou localidade do imóvel. Todavia, a jurisprudência tem adotado o critério da destinação ou utilização do imóvel, não se prendendo apenas à sua localização. É importante enfatizar que a propriedade será considerada urbana, para fins de tributação pelo imposto predial territorial urbano, quando este se localizar em área designada como urbana e com destinação que não exploração agroindustrial.

Com a grande concentração desordenada de pessoas, muitas cidades necessitavam de uma intervenção, para planejar seu desenvolvimento agregando à cidade uma função social. Nesse diapasão, foi idealizado o plano diretor, que será aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Não obstante a norma constitucional estabelecer a obrigatoriedade para municípios com número de habitantes maior

8 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 186.

9 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 25. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 727.

10 PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana*. São Paulo: Fórum, 2007. p. 62.

que 20 mil, nada impede que municípios excluídos dessa determinação também possam estabelecer seus planos diretores, até porque o planejamento urbano é política pública de fundamental importância para qualquer município.

Seguindo os ditames do plano diretor, a propriedade urbana estará atendendo à função social. Assim, visar a função social da propriedade urbana corresponderá ao atendimento das disposições do plano diretor e, conseqüentemente, este trará à cidade sua função social.

O texto constitucional de 1988 delimitou as competências dos entes federativos em razão da predominância do interesse em questão, sendo ele geral, regional ou local. Ao interesse geral definido como o interesse nacional, a Constituição determinou que a competência será da União, sendo que, em matéria urbanística, podemos destacar a elaboração de planos nacionais e regionais para ordenação do território e desenvolvimento social e econômico, as políticas públicas que devem ser implementadas em caso de calamidades e as diretrizes de desenvolvimento urbano. Nesse sentido é o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>:

Daí afirmamos que competem à União o estabelecimento do Plano Nacional de Urbanismo e as imposições de normas gerais de urbanismo que assegurem ao país a unidade de princípios essenciais à integração e ao desenvolvimento nacionais, dentro do regime federativo, mas que permitam a flexibilidade das normas de adaptação dos Estados-membros e Municípios para atendimento das peculiaridades regionais e locais, no uso de suas autonomias político-administrativas.

À União cabe legislar privativamente sobre desapropriação. Entretanto, foi estatuída competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre o direito urbanístico. Desse modo, os Estados e o Distrito Federal irão legislar, de forma suplementar, as normas gerais. Os Municípios, por sua vez, poderão legislar sobre matéria predominante à atividade local, e seu interesse deverá predominar em face dos demais entes. Ademais, é preciso destacar que é justamente nos Municípios que se manifestam as atividades urbanísticas na sua forma concreta e dinâmica.

O Município não tem seu papel limitado a de mero executor de uma política previamente imposta como pronta e acabada, mas é participante ativo em sua elaboração, cabendo-lhe prospectar todo o caminho jurídico para atingir aqueles objetivos da política de desenvolvimento urbano. Contudo, essa

---

11 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 56.

atuação do Município encontra contorno nos limites postos pela legislação vigente.<sup>12</sup>

A política urbana é o modo de organizar a cidade, e no Brasil esse planejamento foi expressamente previsto pela primeira vez no texto constitucional de 1988. Pode também ser entendida como o conjunto de estratégias e ações que visam a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade, e esse conjunto deverá estar em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade<sup>13</sup>.

Caberá ao plano diretor delinear os meios para alcançar a função social da propriedade. Tal objetivo pode ser atingido por intermédio da aplicação das sanções destinadas ao proprietário que pratica condutas contrárias às estabelecidas no plano diretor.

As funções sociais da cidade, segundo Patrícia Maroja Barata Chamié<sup>14</sup>, foram definidas na Carta de Atenas e são elas: trabalho, habitação, recreação (lazer) e circulação, sendo que hoje o termo mais correto e amplo seria mobilidade urbana. Assim, para atingir a função social, a cidade precisa conjugar esses quatro elementos, dando aos moradores as condições necessárias para a sobrevivência.

O direito urbanístico primará pelo bem-estar dos cidadãos e isso só é possível se viverem em um meio ambiente equilibrado, sendo que esse equilíbrio será atingido através do bom desenvolvimento de uma política urbana adequada<sup>15</sup>.

O desenvolvimento da política urbana espraia-se em diversas legislações, sendo que a mais relevante delas, que viabiliza a implementação da função social da propriedade privada, é a Lei nº 10.257/2001, conhecida também como o Estatuto da Cidade, que dispõe as diretrizes gerais da política urbana propugnando assegurar às presentes e futuras gerações o direito a cidades sustentáveis e sadias, conciliando as políticas públicas, a iniciativa privada e a gestão democrática.

Esse diploma é de suma importância por abarcar normas de ordem pública e interesse social a fim de regular o uso da propriedade em atendi-

---

12 CAMARGO, Juliana Werneck de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 124.

13 PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana*. São Paulo: Fórum, 2007. p. 76.

14 CHAMIÉ, Patrícia Maroja Barata. Contexto histórico sob enfoque urbanístico, da formulação e legalização do estudo de impacto de vizinhança. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo: São Paulo, 2010. p. 59.

15 PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. *IPTU política urbana e aspectos constitucionais*. Campinas: Alínea, 2012. p. 97.



mento da coletividade, propiciando uma adequação e sustentabilidade às cidades, por preocupar-se com as questões ambientais natural e artificial – patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e arqueológico.

O Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A lei preocupa-se com a noção de sustentabilidade, atrelada à ideia de conservação, manutenção, sobrevivência, continuidade e durabilidade.<sup>16</sup>

Os instrumentos da política urbana desenhados na mencionada lei são meios que possibilitam a atuação do Poder Público na seara urbanística. Trata-se de ferramentas essenciais para a viabilização e concretização da política urbana.

Esses instrumentos são os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal – entre outros, o plano diretor; uso extrafiscal dos tributos e os instrumentos jurídicos de referência política e ambiental. É preciso destacar que, sem a promulgação do plano diretor municipal, os instrumentos que serão oportunamente descritos não são passíveis de utilização.

### **3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO URBANO E DIREITO À MORADIA QUE VISAM À CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

O primeiro instrumento de busca da função social da propriedade urbana que podemos mencionar é o planejamento, que consiste num processo técnico que tem por finalidade transformar uma situação fática ou jurídica existente, considerando o tempo e a conduta humana para consecução dos fins previamente estabelecidos. Ele trará divisões e organizações dos espaços respeitando a autonomia dos entes. É preciso destacar que o planejamento abrangerá todas as esferas de governo.

Outro importante instrumento ligado à propriedade urbana é o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, que importa no principal responsável pela arrecadação tributária do município, com normas gerais estabelecidas no Código Tributário Nacional.

---

16 DIAS, Gilka da Mata. *Cidade sustentável* – Fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico. Natal: Ed. do Autor, 2009. p. 44.

Existem também instrumentos essenciais para a consecução da função social da cidade, que são considerados políticos, pois necessitam da atuação dos entes políticos para sua efetivação. Tais instrumentos consistem em: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e legitimação de posse.

Note que extenso é o rol de instrumentos estabelecidos pela lei. Em sua maioria, os instrumentos elencados estão diretamente vinculados a posse, domínio ou propriedade, como exemplo a desapropriação, que importa num procedimento em que o poder público passa a ter a propriedade do bem que pertencia a um particular, diante da necessidade, utilidade ou interesse social ante o pagamento de prévia e justa indenização.

Esses procedimentos estão também delineados no Decreto-Lei nº 3.365/1941, o qual define a desapropriação por utilidade pública, bem como a Lei nº 4.132/1962, que dispõe sobre as desapropriações por interesse social. As zonas especiais de interesse social são aquelas criadas pelo plano diretor, por exemplo, e podem ser entendidas como áreas urbanas destinadas à habitação de população de baixa renda e objetiva a regularização fundiária de assentamento precário existente.

Destaca-se a previsão da participação popular por meio do referendo ou plebiscito, que importam nas consultas em que a sociedade opina sobre assuntos de grande relevância, manifestando-se, no caso dos referendos, sobre leis já constituídas, ou, no caso dos plebiscitos, essa consulta é anterior à elaboração de uma lei. Ressalte-se que o estatuto disciplinou capítulo próprio para a gestão democrática.

Os instrumentos políticos carecem de ações de cooperação e articulação intergovernamentais em que prevaleça o interesse comum para a consecução da política urbana.

Os institutos jurídicos são os inúmeros diplomas legais, como o próprio Estatuto, a Lei de Mobilidade e a legislação ambiental, entre outros cor-

relatos ao desenvolvimento urbano, além dos projetos, programas e planos que buscam incrementar a organização urbana.

Para Daniela Campos Libório di Sarno<sup>17</sup>, nosso sistema jurídico centrou-se no plano diretor para o desenvolvimento da política urbana, mas adverte que ele não é suficiente para alcançar as necessidades e peculiaridades da cidade. Ao analisarmos a importância do plano diretor para o pleno desenvolvimento dos municípios, devemos considerar a dificuldade encontrada em nosso território, seja pelos aspectos geográficos, seja pelos aspectos financeiros, pois são fatores determinantes para que as medidas tomadas para urbanização sejam realistas. Por isso, destacamos que os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade devem ser aplicados em harmonia com esses aspectos.

O plano diretor traduz-se como o principal instrumento da política urbana municipal e deve utilizar a avaliação de impactos como um pressuposto da gestão urbana ambiental. Essa avaliação de impactos vem sendo priorizada, uma vez que estamos enfrentando a escassez dos recursos naturais e o esgotamento dos grandes centros.

Ele deve ser aprovado por lei e tem força de lei. Está centrado na organização conveniente dos espaços habitáveis e deve ser elaborado de maneira participativa. Ao organizar os espaços habitáveis, em toda a área do município, urbana e rural, deve ter, sim, uma preocupação social, de justiça social, de realização do mandamento constitucional no sentido da erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais.

O plano diretor deve refletir as necessidades daquele município em que será implementado e o grande avanço consiste na gestão democrática, primando pela participação popular de todas as esferas sociais.

Algumas situações devem estar abarcadas no plano diretor e merecem destaque: a necessidade de englobar todo o território do município; o prazo máximo de dez anos; garantir a participação popular, a publicidade e o acesso às informações, bem como atender ainda a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, o direito de preempção, o direito de construir, entre outras situações.

O plano diretor integra-se ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, portanto, orienta-se também segundo os

---

17 DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 93.

investimentos públicos. Outra finalidade importante é regular o preço no mercado fundiário e garantir a todos acesso à infraestrutura e ao solo; com isso o plano diretor deverá ser um plano normativo de aplicabilidade e fiscalização eficiente.

#### **4 IMPOSTO PROGRESSIVO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA NOS CASOS DE DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL**

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano, mais conhecido como IPTU, é um tributo de competência dos municípios e do Distrito Federal, sendo reconhecidamente a principal fonte de arrecadação dos municípios. Suas normas gerais estão estampadas no Código Tributário Nacional. Nesse contexto, suas especificações serão reguladas por meio de leis instituídas por cada um dos 5.565 municípios<sup>18</sup>.

No texto constitucional, encontramos duas hipóteses autorizadoras do regime de alíquotas progressivas para o IPTU. Esse tributo poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel, ou ainda, na hipótese mais relevante à pesquisa desenvolvida, poderá o Poder Público instituir a progressividade do tributo quando o proprietário do solo urbano não edificar, subutilizar ou não utilizar o imóvel de modo a promover seu adequado aproveitamento.

A primeira modalidade traz a progressividade em função do valor venal do imóvel, graduação com a finalidade arrecadatória adequando-se à capacidade contributiva do contribuinte. Segundo Juraci Mourão Lopes Filho<sup>19</sup>, não se trata de progressão, e sim de uma diferenciação de alíquotas em razão da localização ou da destinação do imóvel.

Não é progressão porque o imposto não aumenta em atenção ao incremento da base de cálculo praticada, simplesmente se fixa uma alíquota maior ou menor em atenção ao fato de a localização ou destinação denotar maior ou menor capacidade econômica de contribuir para os cofres públicos.

A progressividade em razão do valor venal do imóvel foi incluída no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 29/2000. Essa emenda trouxe novas hipóteses de diferenciação e progressão das alíquotas. É preciso destacar que, apesar das discussões provocadas nos Tribunais brasileiros, já é entendimento pacificado de que a referida alteração constitucional não está eivada de vício de inconstitucionalidade.

18 IBGE. Censo 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 4 mar. 2016.

19 LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Imposto Predial e Territorial (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR)*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 126.

A outra hipótese aqui ventilada trata-se da progressividade no tempo, com finalidade extrafiscal, de caráter sancionatório em função da busca pela concretização do desenvolvimento de política urbana.

Esse foi um instrumento idealizado para visar à concretização do dever de dar destinação social devida à propriedade privada, visto que, como ela não se traduz em um direito absoluto, o proprietário está sujeito à obrigação de utilizar bem a propriedade que lhe é inerente.

A função social da propriedade, como princípio encontrado na Constituição Federal, encerra um dever do Estado no sentido de atuar constantemente em busca da consecução do valor máximo da ordem econômica brasileira, que é o de assegurar a todos uma existência digna.

O que podemos perceber é que, no caso da cidade de São Paulo, o meio urbano “não está preparado para absorver as demandas sociais e de infraestrutura dessas transformações, ao receber a população marginalizada do campo, segrega-a como intrusa, induzindo-a e forçando-a à submoradia, ao subemprego, à subescola”<sup>20</sup>.

Tendo chegado ao ponto de saturação, com crescimento populacional negativo ou próximo de zero, São Paulo continua a crescer, iniciando centenas de projetos imobiliários, principalmente para a classe média, enquanto edificações públicas ou privadas, bairros e regiões se encontram degradados. Ao contrário de permitir a continuidade, sem limites de novas edificações, incumbe ao Poder Público o dever de promover e determinar a requalificação das áreas e edificações urbanas degradadas. A mão de obra e a demanda por moradias devem ser desviadas para a requalificação destes bens, os quais, por tais motivos, não estão atendendo à sua *função social*.<sup>21</sup>

A aplicação de um imposto progressivo ao imóvel cuja destinação social não é respeitada impõe-se como medida salutar para compelir o proprietário a não ser apenas dono do imóvel, mas cumprir o dever de utilizar bem a propriedade que lhe é dotada. “Cumprir a função social é um dos pontos centrais para a viabilidade de políticas públicas. Ou seja, a propriedade deve ser utilizada em benefício da sociedade, e não apenas de acordo com os interesses do proprietário”<sup>22</sup>.

---

20 DAL MORO, Selina Maria; KALIL, Rosa Maria Locatelli; TEDESCO, José Carlos (Org.). *Urbanização, exclusão e resistência*. Passo Fundo: EDIUPF, 1998. p. 07.

21 ASSIS, Washington Luís Lincoln de. Função social da propriedade urbana e exclusão social. In: FREITAS, José Carlos de. *Temas de direito urbanístico*, 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. p. 175.

22 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=201108](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=201108)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

Os objetivos da política urbana também só podem ser alcançados com uma distribuição equilibrada e racional dos usos dos imóveis no território. Nesse sentido, a ociosidade de terrenos ou edificações, quando localizados em regiões com infraestrutura adequada, pode causar efeitos prejudiciais ao seu entorno, como a degradação e o abandono, bem como efeitos prejudiciais a toda cidade, uma vez que diminui a oferta de áreas aptas à urbanização ou utilização, provocando o encarecimento dos imóveis e a expulsão de grandes parcelas da população para regiões mais afastadas e ambientalmente sensíveis<sup>23</sup>.

Para que a política urbana seja efetiva, os instrumentos que são postos à disposição da Administração Pública precisam ser viabilizados e implementados nos termos do que é previsto pelo ordenamento jurídico brasileiro. Para compreensão do específico mecanismo consistente na progressividade do IPTU, inicia-se o estudo dos dados oficiais relativos à municipalidade de São Paulo para o implemento e o alcance dos objetivos da função social da propriedade.

## **5 IMPOSTO PROGRESSIVO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Em 1º de julho de 2010, o então Prefeito Gilberto Kassab editou a Lei nº 15.234 para instituir, no Município de São Paulo, os instrumentos afetos à Administração Pública para que pudesse atuar nos casos em que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado fosse compelido a promover o adequado aproveitamento do solo, regulamentando o que estabelece o § 4º do art. 182 da Constituição Federal, bem como os arts. 5º a 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), os arts. 199 a 203 da Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (Plano Diretor Estratégico – PDE) e a Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004 (Planos Regionais Estratégicos – PRE).

Todavia, a progressividade do IPTU só foi regulamentada posteriormente, por intermédio da elaboração do plano diretor, promulgado pela Lei Municipal nº 16.050/2014, regulamentada em consonância ao Decreto Municipal nº 56.589/2015.

É também a Constituição Federal (art. 182, § 4º) que determina a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU

---

23 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=201108](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=201108)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos, respectivamente, para imóveis que não cumprem sua função social. Todos esses instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), adotados em São Paulo pelo Plano Diretor de 2002, e tornados aplicáveis com a Lei Municipal nº 15.234/2010. Portanto, não se trata de uma decisão de governo, mas sim de uma política de Estado que não vinha sendo implementada, mas que a atual gestão assumiu a tarefa de levar adiante sua aplicabilidade.<sup>24</sup>

Ainda, segundo o *site* oficial da Prefeitura<sup>25</sup>, a implementação do IPTU progressivo deu-se em razão da atuação da atual gestão, sendo que tal progressividade no tempo é uma consequência dos outros instrumentos: parcelamento, edificação e utilização compulsórios, como previsto no art. 98 do Plano Diretor e tem como finalidade combater a ociosidade de imóveis em determinadas regiões que possuem infraestrutura básica.

Tal ociosidade normalmente decorre de atitudes especulativas, quando os proprietários aguardam condições vantajosas financeiramente para comercializá-los. Enquanto isso, o preço da terra sobe no mercado imobiliário, pela falta de oferta, encarecendo igualmente os produtos (unidades habitacionais, especialmente, mas o uso comercial de pequeno porte também). Além disso, tais imóveis degradam o entorno onde se localizam, quando a limpeza e manutenção não é feita pelos proprietários.<sup>26</sup> (*sic*)

As alíquotas progressivas, segundo o disposto no comando legal, serão majoradas anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15%. Essa cobrança será mantida até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar, utilizar o imóvel ou que ocorra a sua desapropriação. Não serão permitidas isenções ou benefícios para o IPTU progressivo e, caso o proprietário venha a ser notificado possuindo alguma isenção ou benefício fiscal, estes serão suspensos. Cumprida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, ocorrerá o lançamento do IPTU sem a aplicação das alíquotas progressivas no exercício seguinte.

A Prefeitura, ao identificar um caso concreto de uma propriedade que não respeita sua função social, irá notificar formalmente o proprietário do

---

24 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=201108](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=201108)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

25 GESTAOURBANASP. *IPTU progressivo*. Texto desenvolvido pela Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

26 GESTAOURBANASP. *IPTU progressivo*. Texto desenvolvido pela Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

desrespeito ao cumprimento de um dever. A notificação será realizada por funcionário de órgão competente, pessoalmente, ao proprietário do imóvel residente no município ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração. Após a notificação, caso haja transmissão da propriedade do imóvel, as obrigações decorrentes da notificação passarão ao novo proprietário.

Nos casos de proprietários que residam fora do território municipal, estes serão notificados via carta registrada com aviso de recebimento e ainda, na hipótese de três tentativas frustradas de notificação pessoal, esta se dará por edital. Caberá à prefeitura efetuar a averbação na matrícula do imóvel da referida notificação e, em caso de cumprimento do adequado aproveitamento do imóvel, a prefeitura deverá cancelar essa averbação.

No prazo preempatório de um ano, o proprietário notificado deverá tomar uma das seguintes condutas e comunicar à prefeitura: iniciar a utilização do imóvel ou protocolar um alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo, ou, ainda, um alvará de aprovação e execução de edificação.

Da concessão dos alvarás, o proprietário tem dois anos para iniciar as obras e, depois de iniciadas, terá cinco anos para concluí-las e comunicar a conclusão do parcelamento do solo, ou da edificação do imóvel ou da primeira etapa de conclusão de obras no caso de empreendimentos de grande porte.

Ainda, há previsão de que a Administração Pública detém a prerrogativa de efetuar a desapropriação do imóvel em função do descumprimento das obrigações impostas na notificação e decorridos cinco anos de cobrança de IPTU progressivo. A lei dispõe sobre as delimitações das áreas de aplicação de obrigações compulsórias.

Implementadas essas premissas, no final de 2014, foram iniciadas as primeiras notificações<sup>27</sup>: para os imóveis não edificados, consistente nos lo-

---

27 Consideramos relevante, a título de exemplificação, trazer um caso concreto de notificação efetuada pela Prefeitura de São Paulo: "Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. Notificação, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias PAs nºs 2015-0.220.551-0 e 2015-0.220.553-6. Em atenção à legislação pertinente, especialmente a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, a Lei Municipal nº 15.234, de 1º de julho de 2010, o Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014, a Prefeitura de São Paulo vem, por meio do presente edital, notificar Nívea Luongo Covelli, CPF 101.077.018-71, Ernesto José Covelli, CPF 250.706.428-55, e Vera Lúcia Covelli Porsch, CPF 103.647.748-78, casada com Michael Cláudio Porsch, pelo descumprimento da função social da propriedade. O seu imóvel, localizado à Av. Alcântara Machado, nºs 277 e 295, CEP 03101-000, objeto da matrícula nº 120.884, do 7º Cartório de Registro de Imóveis da Capital, de classificação fiscal nº 003.054.0009-6 e 003.054.0010-1, foi classificado como 'não utilizado', nos termos do art. 95 da Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, e conforme Processos Administrativos nºs 2015-0.220.551-0 e



tes e glebas com área superior a 500 m<sup>2</sup> e coeficiente de aproveitamento igual a zero; para os imóveis subutilizados, que são lotes e glebas com área superior a 500 m<sup>2</sup> que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido para macroárea na qual o imóvel está localizado; e não utilizados, que são os imóveis edificadas que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de um ano.

A Prefeitura informa oficialmente que “a primeira etapa de notificações envolve imóveis localizados nos perímetros das Operações Urbana Centro e Água Branca e de ZEIS-2, 3 e 5<sup>28</sup>”. Segue informando que há exceções, como o caso de postos de abastecimento de veículos, áreas de lazer descobertas, entre outras que, apesar de não possuírem edificações, cumprem sua função social, e ainda os imóveis gravados de impedimentos judiciais que obstaculize o uso.

Consultando listagem oficial<sup>29</sup> disponibilizada no *site* da Prefeitura de São Paulo, no ano de 2015 constatamos que 1.034 proprietários foram notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade pelo departamento responsável. A Lei nº 15.764/2013 foi a que estruturou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, nela inseriu o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP – que é o órgão responsável pelas notificações.

A finalidade do parcelamento, edificação e utilização compulsórios não é punir, mas sim reorientar o uso de imóveis ociosos, uma iniciativa que muitas cidades têm se movimentado para colocar em prática. O ideal é que nenhum

---

2015-0.220.553-6. Os notificados têm o prazo máximo de 1 (um) ano, a contar da publicação do presente edital, para comunicar o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade Urbana, locado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com endereço na Rua São Bento, nº 405, 17º andar, sala 171B, Centro, CEP 01011-100, sobre o início da utilização do imóvel. A presente notificação poderá ser impugnada dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do primeiro dia útil seguinte à data da publicação deste edital. A impugnação deverá ser instruída com a documentação necessária para a fundamentação das alegações e encaminhada ao Departamento de Controle da Função Social da Propriedade para análise. A impugnação suspende o prazo para o cumprimento das obrigações relacionadas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O não atendimento às obrigações estabelecidas pela presente notificação implicará na aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, mediante a majoração anual e consecutiva da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos, até o limite máximo de 15% (quinze por cento) e, em última instância, na desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos da legislação pertinente” (Cf. Imprensa Oficial do Município de São Paulo, 1º de março de 2016, p. 89).

28 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=201108](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=201108)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

29 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Listagem de imóveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab\\_dcfsp\\_notificados\\_20160531\\_1464724984.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab_dcfsp_notificados_20160531_1464724984.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2016.

proprietário ingresse no IPTU Progressivo no Tempo, mas sim atue dentro da ideia de cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana.<sup>30</sup>

Outra listagem oficial emitida pela Prefeitura de São Paulo<sup>31</sup> demonstra a relação de imóveis cadastrados para aplicação dos instrumentos da função social da propriedade. São, no total, 933 imóveis cadastrados no sentido de atuarem visando ao cumprimento da função social da propriedade.

O proprietário notificado em razão do descumprimento da função social da propriedade poderá apresentar impugnação no prazo de 15 dias contados do recebimento da notificação. A impugnação conterà suas razões que entende não ser passível de tal notificação juntando documentos que entenda necessários para comprová-las, como também a matrícula atualizada e cópia dos documentos de identificação do notificado e, no caso de pessoa jurídica, também do representante legal.

A Prefeitura do Município de São Paulo elaborou um documento valendo-se dos dados coletados com relação à tentativa de compelir os proprietários a darem função social aos seus imóveis, consistente no Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade<sup>32</sup>. Esse documento visa aplicar efetivamente o Instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), elaborando uma análise dos dados coletados até sua publicação, bem como traçando as novas atuações atinentes à busca da função social da propriedade.

Com a aplicação efetiva do PEUC se busca evitar a pressão sobre áreas periféricas e ambientalmente sensíveis do município; combater a retenção especulativa do solo urbanizado; incentivar a edificação e a ocupação em regiões estratégicas para a cidade, como aquelas destinadas prioritariamente à habitação de interesse social, ou onde se pretende o adensamento populacional disciplinado, como (ainda no caso de São Paulo) os eixos de estruturação da transformação urbana e os perímetros das operações urbanas consorciadas.

---

30 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=201108](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=201108)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

31 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relação de imóveis cadastrados para aplicação dos instrumentos da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab\\_dcfsps\\_notificaveis\\_20160531\\_1464725377.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab_dcfsps_notificaveis_20160531_1464725377.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2016.

32 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio\\_2015\\_dcfsps\\_1449230379.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsps_1449230379.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

Com igual importância, o PEUC colabora para evitar a degradação urbanística de regiões com a urbanização já consolidadas.<sup>33</sup>

Segundo consta no referido Relatório, até outubro de 2015 foram notificados 636 imóveis, dos quais 11% são subutilizados, 22% não edificadas e 67% são imóveis edificadas e não utilizadas. Ressalte-se que essa proporção considera as unidades condominiais de forma individual e por isso há tanto contraste de aplicação entre as tipologias de imóveis.

Dos imóveis que foram notificados, 256 deles ainda não impugnam, permanecendo inertes ou ainda não o fizeram por estar no prazo para a impugnação; 366 notificados apresentaram impugnações de proprietários que tiveram os imóveis notificados, sendo 46 deferidas, 288 indeferidas e outras 32 estão sendo analisadas; 25 proprietários recorreram da decisão administrativa exarada na impugnação; 14 proprietários de imóveis notificados cumpriram a obrigação de dar função social à propriedade, e a prefeitura já fez a solicitação da averbação em 114 imóveis notificados.

O documento oficial elaborado pela prefeitura evidencia que sua maior ênfase na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade é focada nos imóveis localizados na região central da cidade, demonstrando a estratégia adotada de priorizar essa região, que é caracterizada pela disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Aplicar o PEUC implica uma série de providências de cadastro e análise dos imóveis que se configuram como ociosos, culminando na notificação dos proprietários e principalmente no controle posterior das condutas desses mesmos proprietários e das condições do imóvel, a de garantir que cumpram efetivamente a função social. Apenas se e quando isso não ocorrer pode-se passar à aplicação dos outros instrumentos relacionados ao PEUC, quais sejam, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos.<sup>34</sup>

Segundo Fernando Guilherme Bruno Filho, diretor do DCFSP, em 2014 foram notificados 74 imóveis e destes apenas 19 não haviam cumprido a primeira obrigação, que é a de apresentar o projeto de edificação ou

---

33 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio\\_2015\\_dcfsp\\_1449230379.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsp_1449230379.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016, p. 03.

34 PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio\\_2015\\_dcfsp\\_1449230379.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsp_1449230379.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016, p. 04.

dar um uso, e ingressaram no IPTU progressivo no tempo, mas não soube informar a alíquota lançada, pois esta depende de cálculo que é feito pela Secretaria de Finanças. Para o diretor, é um quadro muito positivo, pois o número é baixo, sem olvidar que o objetivo principal do instrumento nem de longe é arrecadatório, mas sim o de compelir os proprietários a dar aos imóveis função social em consonância com o plano diretor.

Um dos argumentos contrários à aplicação da progressividade do IPTU firma-se no efeito confiscatório que ele poderia representar, posto que tal efeito é vedado nos termos do que prevê nossa Constituição Federal. Tal argumento não se sustenta em razão de que a referida cobrança submete-se ao princípio da razoabilidade, pois, ao majorar ou instituir os tributos, estes devem ser moderados. Doravante, apesar de a progressividade do IPTU ser medida uma excepcional, tal qual a desapropriação estabelecida no Estatuto da Cidade, possui respaldo constitucional e não atenta ao direito de propriedade no que tange à equalização das garantias individuais com a contraprestação social e coletiva que esta exerce.

Adentrando ao instituto da desapropriação, ela é posta como consequência extrema no caso do descumprimento de todos os outros instrumentos que são elencados na Lei nº 10.257/2001. Segundo dispõe tal comando legal, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, e esses títulos dependem de prévia aprovação pelo Senado Federal.

Esmiuçando a temática, Clóvis Beznos<sup>35</sup> explica que o Senado Federal baixou a Resolução nº 78/1998, que dispunha sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas fundações e autarquias, além de estabelecer a assunção de dívidas por essas entidades, sendo que essa assunção sujeita-se aos limites e condições fixados na lei orçamentária. No entanto, essa resolução foi revogada pela Resolução nº 43/2001<sup>36</sup>.

O que se percebe é que a proibição de emissão de títulos da dívida pública tem sido uma tendência também na legislação federal que versa

---

35 BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana (art. 8º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 130.

36 A Resolução do Senado Federal nº 43/2001 prevê no art. 11, *in verbis*: "Até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos" (Cf. Senado Federal. Resolução nº 43, de 26 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-26-dezembro-2001-429342-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2016).

sobre responsabilidade fiscal desde a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Recentemente, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, vedou a emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios<sup>37</sup>.

Nessa toada, no caso do esgotamento dos demais instrumentos, a possibilidade da desapropriação pelo descumprimento da função social – desapropriação sanção – estaria inviabilizada pela não possibilidade de efetuar o pagamento, refletindo-se em obstáculo à atuação municipal e no desatendimento do mandamento constitucional.

Uma possibilidade dada pelo próprio Estatuto da Cidade é o previsto pelo art. 7º em seu § 2º, o qual determina que ficaria o ente municipal autorizado a prorrogar a cobrança da alíquota máxima do IPTU até que a obrigação seja cumprida.

Portanto, cabe aos municípios pressionar o Senado Federal para a edição de lei que regulamente a emissão dos títulos da dívida pública, não permitindo que os instrumentos, como visto anteriormente, percam sua aptidão de incentivo para o cumprimento da função social.

## CONCLUSÃO

Com o estudo foi possível explicitar a forma pela qual o IPTU progressivo pode ser um hábil mecanismo para a efetivação da política urbana. Constatou-se que os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade podem ser grandes aliados para um adequado aproveitamento do solo urbano; no entanto, essa adequação depende de um esforço grande da municipalidade para ter efetividade.

O Município de São Paulo foi um dos primeiros municípios que desenvolveu uma estrutura viável que busca concretizar um planejamento urbano. Verificou-se, ainda, que a mera notificação já surtiu efeitos positivos e que o número de imóveis que ingressaram no IPTU progressivo é relativamente baixo.

Diante de todos os apontamentos levantados oficialmente pela Prefeitura, há a possibilidade de concluir que, acertadamente, apesar de forma tardia, os instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade e implementados na realidade do Município de São Paulo trouxeram à municipalidade estudada

---

37 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo*: regulação e aplicação. Brasília: Ipea, 2015. p. 45.

diversas possibilidades concretas para incentivar e implementar seu Plano Diretor Estratégico.

Destaca-se que o IPTU progressivo, ao atingir diretamente o orçamento do proprietário de imóvel sem a devida destinação da função social da propriedade, também dará ao município efeitos positivos no que tange ao seu planejamento.

Apesar da omissão legislativa, especificamente, ao que tange o pagamento em caso de desapropriação após a efetiva cobrança do valor relativo aos cinco anos de IPTU progressivo, o próprio Estatuto da Cidade autoriza sua prorrogação; no entanto, conclui-se que, caso a omissão persista, há a necessidade de que se proponha uma alteração da norma que preze pela atuação do ente municipal também nessa seara.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Washington Luís Lincoln de. Função social da propriedade urbana e exclusão social. In: FREITAS, José Carlos de. *Temas de direito urbanístico*, 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público*, n. 84, out./dez. 1987.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAMARGO, Juliana Werneck de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CHAMIÉ, Patrícia Maroja Barata. Contexto histórico sob enfoque urbanístico, da formulação e legalização do estudo de impacto de vizinhança. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo: São Paulo, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo: RT, n. 63, p. 71-79, jul./set. 1986.

DAL MORO, Selina Maria; KALIL, Rosa Maria Locatelli; TEDESCO, José Carlos; (Org.). *Urbanização, exclusão e resistência*. Passo Fundo: EDIUPF, 1998.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, Gilka da Mata. *Cidade sustentável – Fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico*. Natal: Ed. do Autor, 2009.

GESTÃO URBANASP.  *IPTU progressivo*. Texto desenvolvido pela Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2/>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

IBGE. Censo 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 4 mar. 2016.

IMPrensa Oficial do Município de São Paulo. 1º de março de 2016, p. 89. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=2E6559PG2Q564eC9I5B8LHTANHO&PalavraChave=iptu%20progressivo>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Imposto Predial e Territorial (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR)*. São Paulo: Atlas, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 25. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação. Brasília: Ipea, 2015.

PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. *IPTU política urbana e aspectos constitucionais*. Campinas: Alínea, 2012.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana*. São Paulo: Fórum, 2007.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Função social da propriedade: Parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=201108](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=201108)>. Acesso em: 18 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Listagem de imóveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab\\_dcfsp\\_notificados\\_20160531\\_1464724984.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab_dcfsp_notificados_20160531_1464724984.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Relação de imóveis cadastrados para aplicação dos instrumentos da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab\\_dcfsp\\_notificaveis\\_20160531\\_1464725377.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tab_dcfsp_notificaveis_20160531_1464725377.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio\\_2015\\_dcfsp\\_1449230379.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsp_1449230379.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2016.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 43, de 26 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-26-dezembro-2001-429342-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

#### **Sobre as autoras e o autor:**

**Felipe Chiarello de Souza Pinto** | *E-mail:* felipe.chiarello@mackenzie.br

Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi Secretário Municipal de Educação de São Vicente/SP, Membro do Conselho Técnico Científico, do Conselho Superior e do Comitê da Área do Direito da CAPES-MEC, onde presidiu a Comissão de Classificação de Livros (2010) e (2012/2013). Atualmente é Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde também é Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico e foi diretor da Faculdade de Direito. Membro da Comissão de Revisão da Matriz Curricular da Graduação em Direito no Brasil (Convivado Externo CNE), Membro do Comitê da Área do Direito no Programa SciELO/FAPESP e Membro do Conselho Editorial da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Parecerista na Área do Direito da CAPES-MEC e Secretário Adjunto do CONPEDI. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Administrativo Econômico, Direito Constitucional e Garantias Fundamentais, Ética, Educação e Pesquisa.

**Larissa Dias Puerta dos Santos** | *E-mail:* larissa.puerta@mackenzie.br

Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie em regime de cotutela com a Universidade de Salamanca/Espanha (2017/actual), Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2015/2017), Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (2012/2015) e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2007/2011). É Coordenadora da Faculdade de Direito do *Campus* de Alphaville da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Membro do Grupo de Pesquisa Estado e Economia no Brasil ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Advogada em São Paulo.

**Jaqueline Pereira Justino Rocha** | *E-mail:* jaquelinepjustino@gmail.com

Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Membro do Grupo de Pesquisa Estado e Economia no Brasil ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Advogada em São Paulo.