



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**MARIA LUIZA ALVES RUFINO**

**ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PROMOTORES DA FUNÇÃO  
SOCIAL DA PROPRIEDADE EM PALMAS/TO E SANTO ANDRÉ/SP**

**BRASÍLIA/DF  
2020**

**MARIA LUIZA ALVES RUFINO**

**ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PROMOTORES DA FUNÇÃO  
SOCIAL DA PROPRIEDADE EM PALMAS/TO E SANTO ANDRÉ/SP**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Sabrina Durigon Marques

**BRASÍLIA  
2020**

**MARIA LUIZA ALVES RUFINO**

**ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PROMOTORES DA FUNÇÃO  
SOCIAL DA PROPRIEDADE EM PALMAS/TO E SANTO ANDRÉ/SP**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Sabrina Durigon Marques

**BRASÍLIA, \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2020**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

# ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PROMOTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM PALMAS/TO E SANTO ANDRÉ/SP

**Maria Luiza Alves Rufino**

**Resumo:** A presente pesquisa aborda os instrumentos de promoção da função social da propriedade previstos no ordenamento jurídico pátrio, são eles o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios- PEUC, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção. Tais instrumentos buscam dar destinação adequada aos imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados, visando diminuir a injusta distribuição de moradias no território brasileiro, bem como a redução dos vazios urbanos. Tomou-se como base sua aplicação em Santo André e Palmas, a metodologia utilizada foi o estudo de dados levantados por pesquisadores do ramo. Procedeu-se ainda, com a elaboração de sugestões para a implementação desses instrumentos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT. Concluída a análise constata-se que o sucesso na implementação dos instrumentos está intrinsecamente relacionado à participação popular e ao compromisso político.

**Palavras-chave:** Função Social da Propriedade. Direito de Propriedade. PEUC. Santo Andre/SP. Palmas/TO.

## **Sumário:**

Introdução. 1- Evolução do Direito de Propriedade no Brasil. 1.1- Breves Considerações. 1.2- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil- 1934. 1.3- Constituição da República Federativa do Brasil- 1967. 1.4- Constituição da República Federativa do Brasil- 1988. 2- Função Social da Propriedade. 2.1- Função Social da Propriedade Urbana e o Estatuto da Cidade. 3- Instrumentalização da Função Social da Propriedade. 3.1- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios- PEUC. 3.2- Extrafiscalidade e Progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU. 3.3- Desapropriação-Sanção. 4- Experiências com a aplicação do PEUC no Brasil. 4.1- Santo André/SP. 4.2- Palmas/TO. 4.3- Propostas para aplicação do PEUC no Distrito Federal. Considerações finais.

## **INTRODUÇÃO**

O Brasil vem enfrentando desde sua colonização sérios problemas relacionados à injusta distribuição de terras, tornando cada vez mais grave “o quadro de desigualdade social, especialmente nos grandes centros urbanos. As cidades passam a se tornar problemas complexos e, aparentemente, sem solução, como no caso de ausência de moradias dignas, especulação imobiliária e subutilização de imóveis” (SILVA; MELO, 2017, p. 234)

Ante esse quadro, surge a importância de vincular a propriedade ao cumprimento de uma função social. Tal ideário foi se lapidando ao longo da evolução constitucional do país,

estando hoje estatuído no rol de garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros, artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal.

Diversamente do que ocorre com a propriedade rural, a Carta Magna de 1988 não trouxe regramento claro para definir quando a propriedade urbana desempenha sua função social, conforme se nota na redação do artigo 182, §2º da Constituição, fica a critério do plano diretor estabelecer tais regramentos. A Constituição estabeleceu no artigo 182, §4º a possibilidade de incidência dos instrumentos promotores da função social da propriedade, no imóvel do proprietário que insistir em não atribuir função social à sua propriedade.

Previstas na Constituição e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade tais penalidades consistem em parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Dada a incidência desses instrumentos, optou-se pela delimitação em relação à sua aplicação nos municípios de Santo André/SP, em razão de seu pioneirismo, e Palmas/TO por ser um município com características físicas semelhantes às de Brasília, pois se trata de uma cidade jovem e planejada, assim como a capital federal.

Realizando a análise dos dados levantados por pesquisadores de notório saber, buscou-se averiguar como se dá a aplicação dos instrumentos promotores da função social da propriedade nas localidades mencionadas, buscando compreender como um mesmo instrumento pode ser aplicado de maneiras diferentes, obtendo resultados diferentes, que visem cumprir os objetivos estabelecidos em seus planos diretores.

Por fim, a relevância do trabalho se dá levando-se em consideração o conhecimento pela população de instrumentos que visem melhorar o quadro social e habitacional das localidades em que vivem. Desta forma, a população terá condições de exigir a continuidade de ações iniciadas e não concluídas pelos governantes.

Sabendo que o Distrito Federal ainda carece de regulamentação específica para a aplicação do PEUC e seus sucedâneos, no último capítulo foram elaboradas sugestões com base nas aplicações dos municípios estudados, visando corroborar com a elaboração da lei específica.

## **1 EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL**

## 1.1 Breves Considerações

Passando por diversas modificações no decorrer da história, o direito de propriedade que antes possuía um viés absolutista “onde os interesses individuais se sobressaíam ante os direitos coletivos, dando à propriedade uma figura egoísta, inviolável e sagrada, agora no direito contemporâneo passou a ser medido pelos interesses coletivos”. (FERRER; ANDRADE, 2017, p. 27)

Tais modificações visam atender às novas realidades que a sociedade enfrenta. Impende salientar que, ainda que limitações tenham sido impostas ao exercício do direito de propriedade, ele não se torna menos importante.

É indispensável destacar que a propriedade se moldará ao sistema jurídico de cada país, bem como as características do proprietário e o exercício dos direitos advindos de sua condição. Demonstra Dallari (1988 apud BARBOSA 2006, p. 91):

[...] Então, a ideia de propriedade, quando ingressa num dado sistema jurídico, passa a configurar aquilo que nós chamamos de direitos de propriedade. A ideia de propriedade privada pode ser uma só, mas o direito de propriedade é diferente em cada Estado soberano. O direito de propriedade é um na União Soviética, outro nos Estados Unidos, outro na Espanha e outro no Japão. E como é o direito de propriedade no Brasil? Como o sistema jurídico brasileiro recebe e transforma em instituto jurídico a ideia de propriedade?

Proveniente da constatação de que o Estado liberal não resistiria à tensão social, causada pelas deformidades econômicas e sociais, surge a concepção de que a propriedade deveria atender a uma função em prol do coletivo. Restou claro que o ideário de igualdade havia ficado somente no plano teórico, a elevada concentração de riquezas acentuou a miséria e exclusão social, tornando patente a necessidade de transição do Estado Liberal para o Estado Social.

A partir da segunda metade do séc. XIX, as crescentes demandas sociais e o afloramento das contradições do Estado liberal geram profundas disparidades sociais que, junto à crescente complexidade das relações econômicas, fazem emergir as contradições entre as teorias política e econômica do liberalismo, vale dizer, entre o interesse na preservação do Estado mínimo e a necessidade de intervenção do Estado na economia de mercado. Surge a ideia do Estado social. (CHEMERIS, 2003, p.39)

O Estado Social foi fortemente marcado pela inserção de direitos sociais, econômicos e culturais em textos constitucionais, sendo as mais relevantes a Constituição do

México em 1917, fruto de uma revolução camponesa e Weimar em 1919, servindo como norte para as Constituições que se seguiram.

Explica Pires (2005, p. 68) “as relações entre Estado e Sociedade foram se transformando e emergiu uma nova realidade econômica com a mudança na forma de pensar a respeito da assistência aos grupos menos favorecidos, de distribuição de renda e uso dos bens”. Continua ainda explicitando que o Direito não passou alheio a esta nova fase, voltando seu olhar para a realidade social dos excluídos, buscando reavaliar a propriedade, tendo em vista sua importância jurídica, econômica e social.

As mudanças na concepção egoísta e individualista, predominantes no Estado Liberal explicitaram a necessidade de atribuição de uma funcionalidade à propriedade, devendo o direito de propriedade ser exercido privilegiando-se o social.

Para que seja possível compreender a real importância do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico pátrio, faz-se necessária uma breve explanação acerca do desenvolvimento do direito de propriedade no Brasil.

Resta clara tal necessidade quando se analisa a localização do direito de propriedade e da função social da propriedade na Constituição de 1988. Ao serem taxados no rol das garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros, artigo 5º, incisos XXII e XXIII, foi estabelecida uma relação de interdependência entre esses, tendo em vista que, ao garantir o direito de propriedade prescreve que esse se dará balizado pelo cumprimento de sua função social.

Farias e Rosenvald (2017, p. 313) explicam:

Essa ordem de inserção de princípios não é acidental, e sim intencional. Inexiste incompatibilidade entre a propriedade e a função social, mas uma obrigatória relação de complementaridade, como princípios da mesma hierarquia. Não se pode mais conceder proteção à propriedade pelo mero aspecto formal da titularidade em razão do registro. A visão romanística, egoística e individualizada sucumbiu em face da evolução da humanidade. A Lei Maior tutela a propriedade formalmente individual a partir do instante em que se exiba materialmente social, demonstrando merecimento e garantindo a sua perpetuidade e exclusividade. A propriedade que não for legitimada pela função social será sancionada pelo sistema por diversas formas e intensidades.

Foi com a Constituição de 1934 que se estabeleceram no ordenamento jurídico pátrio os ideários da função social da propriedade, mesmo que de forma ainda tímida, limitando o direito privado em função do bem-estar coletivo. Mas foi com a promulgação da Carta Magna

de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, que as discussões acerca do tema se tornaram mais significativas, a partir de então, muitos doutrinadores passaram a se dedicar à formulação de um conceito jurídico para função social da propriedade.

## **1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1934**

A Carta Magna promulgada em 1934 trouxe mudanças substanciais no que concerne ao direito de propriedade, como se verifica em seu artigo 113, §17:

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

(...)

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

(...) (BRASIL, 1934)

Tal Carta Magna introduz no ordenamento jurídico brasileiro a ideia de função social na propriedade, estabelecendo-o no capítulo II, o qual trata dos Direitos e Garantias Individuais. Explica Edésio Fernandes (2002 *apud* ACYPRESTE 2016) que a função social da propriedade é um princípio que constantemente se repete no ordenamento constitucional brasileiro a datar de 1934, sem que, conquanto, se tenham criado mecanismos legais e institucionais para que pudesse ser concretizado.

## **1.3 Constituição da República Federativa do Brasil - 1967**

Foi com a Constituição de 1967 em seu artigo 157, III, que pela primeira vez era enunciado na Carta Magna brasileira o termo função social da propriedade. À vista disso, se torna princípio constitucional, como se nota na redação do mencionado artigo:

Artigo 157. A Ordem Econômica tem por fim realizar a justiça social. Com base nos seguintes princípios;

[...]

III- função social da propriedade.

[...]

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto



territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas. (BRASIL, 1967)

Diferentemente da Carta Magna de 1934, que estabelecia a função social como um balizador do exercício do direito de propriedade, sendo previsto no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais. A Constituição de 1967 ao localizar a função social da propriedade no capítulo da Ordem Econômica retira seu viés individual, passando agora a ser um meio de promoção de justiça social.

A propriedade se torna então vinculada ao princípio da função social, passando “a ser regida por um princípio basilar que conjuntamente com outros comporiam a ordem econômica e espraiou juridicidade para todo o sistema” (PIRES, 2005, p. 38).

Traz ainda, em seu artigo 150, a seguinte redação: “A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade”, desse modo, o direito de propriedade é caracterizado como direito e garantia individual e é previsto também no título III, da Ordem Econômica e Social.

#### **1.4 Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, se garantiu a todos os cidadãos o direito de propriedade, sendo que tal propriedade deverá atender a sua função social. Isto posto, tal direito perde seu viés absoluto, tendo como baliza o desempenho de uma função social.

A modificação que a noção individualista de propriedade vem sofrendo revela que a propriedade não se sujeita somente ao Direito Privado, mas é tratado pelo Direito Público, passando a ser regulado pelo Direito Constitucional. Esta modificação é decorrente do modelo de organização política, adotado pelo constituinte de 1988, ou seja, o Estado Democrático de Direito, no qual se leva em conta, além da liberdade, a igualdade, o pluralismo político, também dando ênfase à justiça social. (CHEMERIS, 2003, p. 41)

Henrique Frota argumenta que além da observância das diretrizes da política urbana outros elementos precisam ser observados, mormente “o atendimento às demandas por moradia urbana digna, proteção ao meio ambiente, combate à especulação imobiliária e o adequado desenvolvimento do espaço urbano”. (FROTA, 2015 apud ACYPRESTE 2016, p. 59)

Tal reflexão deve ser apreciada por duas vertentes, a jurídica e a social, pensando somente no mundo jurídico, ao cumprir tais exigências constitucionais, os requisitos para cumprimento da função social estariam satisfeitos.

Já o mundo social necessita de reflexão mais aprofundada, fazendo com que fosse possível compreender realmente o significado de função social, de modo que o proprietário teria consciência de seu papel enquanto detentor de um imóvel e da importância desse imóvel para a efetivação de direitos constitucionais.

Sabrina Marques (2015, p. 50) traz importante constatação, no entendimento da autora “os conflitos, muitas vezes, originam-se da disputa pela posse ou propriedade de imóveis que não estão cumprindo sua função social”, desse modo, além da falta de efetividade de direitos constitucionais, o descumprimento da função social gera conflitos, acarretando violação do direito de outros sujeitos.

Ferrer e Andrade (2017, p. 26) explicam que:

Entretanto a aplicação desse instituto em nosso país esbarra no grande poder econômico e político dos proprietários de terras, os quais alegam o cerceamento ao direito de propriedade que a mesma Constituição prevê, gerando assim uma grande discussão acerca do tema. De um lado os grandes proprietários de terra e, do outro, pessoas com poucos recursos econômicos pleiteando o direito a uma moradia digna.

Uma pesquisa realizada pelo projeto “Pensando o Direito”, encabeçado pela extinta Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, demonstra grande retrocesso em relação às decisões judiciais tomadas em conflitos coletivos, em sua grande maioria privilegiando o direito privado em detrimento das normas voltadas para a proteção da moradia e a vertente social desse direito.

Marques (2015, p. 50) explica:

Decidir sobre conflitos fundiários sobre uma ótica privatista e individualista reforça a primazia da propriedade, sem privilegiar a necessidade de que se cumpra sua função social. É o reforço da moradia como mercadoria, ao invés de olhar para a problemática da falta de moradia adequada como um problema social que tem forças que atuam sobre ele, para que, não se responsabilize a própria população, que já é desprovida de direitos e penalizada com esse processo.

O desenvolvimento econômico do país é algo extremamente relevante, ocorre que, não conseguiremos ascensão econômica esquecendo o social, enquanto uns são proprietários de grandes latifúndios, outros precisam se submeter a moradias em áreas irregulares para não

morar na rua, nas palavras de Augusto Branco (BRANCO, [Entre 2005 e 2020] ) “as guerras, a pobreza e as injustiças sociais são o maior atestado do primitivismo, do egoísmo e da incompetência humana”.

## 2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Tido como o primeiro a associar à propriedade a uma função social, Augusto Comte, em 1850 (*apud* CHEMERIS, 2003, p. 52) afirmou que:

Em todo estado normal da humanidade, qualquer cidadão constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições mais ou menos definidas determinam a um tempo as obrigações e as pretensões. Este princípio universal deve certamente se estender à propriedade, em que o positivismo vê principalmente uma indispensável função social, destinada a formar e a administrar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte.

Ao fazer tais proposições, Comte acaba por romper com o ideário egoísta existente até então, que garantia o gozo e disposição da propriedade da maneira que melhor conviesse a seu titular.

Partindo do magistério de Comte, que nega a existência de qualquer direito subjetivo e que as pessoas em sociedade só têm deveres para com todos, e dos trabalhos de Émile Durkheim, que vê a propriedade como uma instituição social, chega Duguit à conclusão de que: *El hombre no tiene derechos; la colectividad tampoco. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar.* (BARBOSA, 2006, p. 85)

Ao perceber as grandes e rápidas modificações que a sociedade estava sofrendo, Duguit defendia que “também o conceito jurídico da propriedade deveria acompanhar esta transformação, a fim de assegurar seu relevante papel econômico”. (FERRER; ANDRADE, 2017, p. 31)

Desse modo, a propriedade deixava de ser um direito individual para se tornar uma função social sendo, no ponto de vista do pensador francês, necessária a criação de leis que “impusessem ao proprietário a obrigação de cultivar o campo, de conservar a casa, de dar à riqueza que tinha em mãos uma utilidade econômica e social” (FERRER; ANDRADE, 2017 p. 31). Duguit entendia ser justificável a ingerência do legislador a fim de impedir que extensas áreas se tornassem alvo de especulação imobiliária.

Tal preocupação levantada pelo pensador revela um quadro antigo e que continua a se repetir na atualidade, atribuir valor exclusivamente econômico à propriedade acaba por retirar sua função precípua, a de promover moradia digna aos cidadãos, Raquel Rolnik, traz importante reflexão acerca de tal mercado:

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos- ou seja, um meio de distribuição de riqueza. (ROLNIK, 2019, p. 32)

Apesar de estar arrolado no ordenamento jurídico brasileiro a datar da Constituição de 1934, o princípio da função social da propriedade ainda enfrenta lentidão no tocante ao desenvolvimento de “práticas e instrumentos que o tornem verdadeiramente exigível em sua essência.” (FILHO; DENALDI, 2006, p. 35)

## **2.1 Função Social da Propriedade Urbana e o Estatuto da Cidade**

Diversamente do que acontece com a propriedade rural, a constituição não instituiu em seu artigo 182 critérios claros para determinar o desempenho da função social da propriedade urbana, ficando assim a critério do plano diretor “definir e estabelecer as diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana” (SILVA; MELO, 2017, p. 239).

Esclarece José Afonso da Silva:

Com as normas dos artigos 182 e 183 a CF 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; realizar, em suma, as funções sociais da cidade (Constituição Federal, artigo 182). (SILVA, p. 77 *apud* EVANGELISTA, 2013)

Desse modo, estabelece o ditame constitucional:

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

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

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

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

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

A Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, também chamada de Estatuto da Cidade:

Surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional. Tem a finalidade de regulamentar as questões da ordenação do território e da participação comunitária, e objetiva promover a inclusão social. Também estabelece as regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano-diretor municipal. (BAZOLLI, 2016, p. 1258)

Além das finalidades acima expostas, o Estatuto da Cidade é quem “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece como diretrizes gerais da política urbana nacional ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante diversas diretrizes gerais”. (SILVA; MELO, 2017, p. 238)

Os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade determinam as garantias, prazos e condições em que os municípios poderão determinar o cumprimento da função social dos imóveis não-edificados, subutilizados ou não-utilizados. E assim o faz de maneira comedida, tendo em vista que se trata de uma norma geral, deixando assim a cargo do Plano diretor de cada município estabelecer os padrões de aplicação. (FILHO; DENALDI, 2006)

Determina o artigo 39 da referida lei:

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

Nesses termos, explica Brajato e Denaldi (*apud* SILVA; MELO, 2017, p. 239):

Um imóvel urbano cumpre sua função social quando atende aos parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizado, abrigando usos e atividades definidos na legislação municipal. Ou ainda, quando a não utilização tiver como objetivo a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. A função social não somente estabelece limites ao exercício do direito de propriedade, mas cria, também, a obrigação de agir, forçando o proprietário a dar uma destinação adequada ao seu imóvel. Isso significa que a propriedade imobiliária urbana que descumprir a função social poderá ser alvo de intervenção do Poder Público para que seja atendido o interesse coletivo, conforme previsto na legislação.

Como já demonstrado anteriormente, a Carta Magna de 1988 ao estabelecer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando segue os regramentos estabelecidos no plano diretor local, estabelece igualmente punições para o proprietário que descumprir tais regramentos, possuindo assim, um imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Prescritas no artigo 182, §4º, I, II e III da Constituição Federal, e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, tais penalidades consistem em: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Essas ferramentas permitem que o Estatuto da Cidade seja um meio de “(re)organização da ocupação do espaço urbano e, portanto, tem possibilidade de servir como meio de realização do direito fundamental à moradia e a uma existência digna”. (BUFFON, 2009, p. 240 *apud* SILVA; MELO, 2017, p. 239)

### **3 INSTRUMENTALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

#### **3.1 Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC**

O Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios (PEUC), é um dos mais notáveis instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Sua aplicabilidade requer a previsão nos Planos Diretores de cada município, mas, sobretudo, do interesse político em torná-lo realmente reclamável (FILHO; DENALDI, 2006).

O PEUC foi concebido muito mais para permitir a atuação dos municípios no combate à especulação imobiliária de imóveis privados. Essa foi uma das grandes questões que influenciaram o conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana, que originou o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, no qual foi previsto o instrumento. (PENSANDO O DIREITO, 2015, p. 41)

Conforme estabelece o art. 5º, §1º, I do Estatuto da Cidade, o PEUC deverá recair sobre o solo urbano não edificado, ou seja, local munido de infraestrutura, que possua nítida necessidade de utilização e que nenhuma construção tenha sido realizada. Deve ainda recair sobre os subutilizados, em outras palavras, imóveis “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001), e por último, recairá também sobre o solo urbano não utilizado. Diogo Andrade traz importante esclarecimento acerca da subutilização:

O conceito de “subutilizado” não é meramente quantitativo, comportando, portanto, necessariamente, uma dimensão qualitativa. Um imóvel localizado na zona residencial, em que esteja funcionando uma fábrica poluente, pode ser considerado “subutilizado”, tanto quando uma casa unifamiliar localizada em zona destinada a edifícios de apartamentos ou um terreno ocioso, sem qualquer edificação. O imóvel edificado conforme o Plano Diretor, mas que não esteja ocupado, não poder ser considerado “subutilizado” para efeito das sanções constitucionais, exceto se estiver em ruínas. (ANDRADE, 2014, p. 164)

Silva e Melo (2017, p.240) explicam que no momento de reconhecimento dos imóveis não edificados ou subutilizados, o poder público deverá buscar informações de diversas fontes, sendo destacadas pelos autores as seguintes:

Cadastro imobiliário-fiscal; sistemas de controle interno (do setor de aprovação de obras particulares e outros); matrículas dos cartórios de registro de imóveis; imagens aéreas; vistorias físicas nos imóveis listados; eventuais outros processos administrativos sobre o imóvel. (SILVA; MELO 2017, p. 240)

Impende salientar que o município deverá estipular um período de desocupação, levando em conta a porcentagem de área construída que não está sendo ocupada, para que assim se torne possível caracterizar a não utilização do imóvel. Outra constatação relevante é a de que o simples fato de o imóvel possuir dívidas de IPTU em aberto não o torna sem utilização. (SILVA; MELO 2017)

Os autores continuam explicitando que no caso de reconhecimento dos imóveis não utilizados, o processo é mais complicado, não podendo ser empregado o mesmo procedimento utilizado para imóveis não edificados e subutilizados. Os dados gerados pelas concessionárias de água, luz e gás são de extrema importância.

As vistorias possuem papel significativo, tendo em vista que se torna possível averiguar a real situação do imóvel, além de permitir a coleta de informações junto aos vizinhos do imóvel vistoriado “de modo que se estimulem os cidadãos para que informem

sobre edificações não utilizadas, posto que nem sempre a não utilização apresenta evidências físicas claras” (SILVA; MELO, 2017, p. 240).

Seguindo a análise do artigo 5º do Estatuto da Cidade, nota-se que no parágrafo 3º ao tratar do procedimento de notificação do proprietário, não houve detalhamento de como esse deverá ocorrer, demonstrando somente que será realizado “por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração” (BRASIL, 2001).

Uma vez realizada a notificação, o Poder Público deve requerer sua averbação na matrícula do imóvel junto ao cartório competente. Como consequência, a imposição estabelecida grava o imóvel, configurando-se em uma obrigação que acompanhará a coisa mesmo que seja transferida a terceiros. Em outras palavras, caso o imóvel venha a ser transmitido, o encargo será exigido do novo proprietário nas mesmas condições e prazos estabelecidos na notificação original (Art. 6º), independente de sua vontade. Nessa hipótese, o município não precisa efetuar nova notificação, pois a averbação na matrícula é elemento suficiente para transmitir a obrigação. (PENSANDO O DIREITO, 2015, p. 42)

Importante trazer à baila que a averbação não é requisito para que a notificação gere efeitos para o proprietário do imóvel, ocorre que, sem a averbação tais efeitos não são oponíveis a um terceiro de boa-fé que por acaso possa adquirir tal imóvel. Assim, realizada a averbação “o PEUC terá se vinculado ao imóvel e não ao proprietário. Ou seja, ainda que o imóvel mude de mãos, se mantiver seu estado de ociosidade ou subutilização, permanecerá notificado pelo PEUC e suscetível aos seus sucedâneos” (CAMPOS, 2019, p. 99).

Deste modo, a averbação desempenha duas funções “(i) informar eventuais adquirentes do imóvel sobre a existência de um encargo; (ii) servir de mecanismo inibidor de fraudes, protegendo o interesse público para assegurar a aplicação do instrumento nos mesmos prazos e condições previstos na notificação.” (PENSANDO O DIREITO, 2015, p. 42)

Os prazos estabelecidos para a implementação da obrigação devem constar na lei municipal, caso opte o município poderá adotar outros prazos, desde que seja respeitado o mínimo estabelecido no Estatuto da Cidade. Determina o art. 5º, §4º, incisos I e II do Estatuto da Cidade que será de um ano o prazo, a contar da notificação, para se protocolizar o projeto no órgão municipal competente, e dois anos a datar da aprovação do projeto para dar início às obras. (PENSANDO O DIREITO, 2015)



Como forma de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel, o Poder Público Municipal poderá estabelecer juntamente com o proprietário notificado para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios um consórcio imobiliário, conforme previsto no Art. 46 do Estatuto da Cidade. Trata-se de medida que busca auxiliar os proprietários que não teriam condições econômicas de, por seus próprios esforços, empreender no imóvel urbano objeto de notificação. (PENSANDO O DIREITO, 2015, p.43)

A hipótese prevista no art. 46 do Estatuto da Cidade coloca o Poder Público no papel de realizador do parcelamento ou edificação do imóvel, desde que o proprietário transfira o imóvel para o município, recebendo ao final das obras unidades imobiliárias. “Uma vez notificados os proprietários dos imóveis definidos, no caso de descumprimento da determinação municipal de PEUC, o imóvel fica sujeito à aplicação do instrumento seguinte – o IPTU progressivo no tempo (art. 182, §4º, II da CF)”. (SILVA; MELO, 2017, p. 240)

Insta salientar que apesar da notória relevância do PEUC, poucas localidades chegaram a implementar o instrumento. Em pesquisa realizada, Denaldiet *al* (2017) constataram que

[...] Até janeiro de 2014, dentre os municípios com população superior a 100 mil habitantes, 25 regulamentaram o PEUC e apenas 8 iniciaram sua aplicação: Curitiba (PR), Maringá (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), Santo André (SP), Diadema (SP), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP).

E apenas Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo chegaram à fase de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

### **3.2 Extrafiscalidade e Progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU**

A Carta Magna de 1988 ao tratar do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além de estabelecer os regramentos para o desenvolvimento de sua função costumeira, qual seja a arrecadatória, muniu o mencionado imposto de uma função extrafiscal. Isto posto, Geraldo Ataliba (1990, p. 233) explica “consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados”.

A função extrafiscal do IPTU resta patente quando se analisa os ditames constitucionais previstos nos artigos 156, §1º, II que estabelece a possibilidade de alíquotas diferenciadas de acordo com o uso e localização do imóvel e 182, §4º, II que igualmente

prevê a possibilidade de alíquota diferenciada em razão do não cumprimento da função social da propriedade. (SILVA; MELO, 2017)

O atual regramento estabelecido no artigo 156, §1º da Constituição Federal foi inserido pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, Campos (2019, p. 101) manifesta que “tal entendimento, posterior à aprovação do EC, permite assim que valores colocados sobre diferentes imóveis possam obedecer à diferentes alíquotas”. O autor traz ainda uma experiência acerca da majoração da alíquota em São Bernardo do Campo:

São alíquotas originais de diferentes incidências sobre o valor venal do imóvel, atingindo a alíquota máxima de 15% antes mesmo do último ano de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, ou em outros casos sequer atingindo-a dentro do prazo obrigatório que precede a possibilidade de utilização da Desapropriação-Sanção prevista pelo instrumento. (CAMPOS, 2019, p. 101)

A progressividade fiscal é um método por meio do qual, conforme se majora a base de cálculo do imposto se majora também a alíquota aplicável, no que concerne à progressividade extrafiscal, Machado assim leciona:

Nesta, que é instrumento de política urbana, a alíquota do imposto cresce em função do tempo durante o qual o contribuinte se mantém em desobediência ao plano de urbanização da cidade. Seja como for, na progressividade tem-se que o imposto tem alíquotas que variam para mais em função de um elemento do fato gerador do imposto, em relação ao mesmo objeto tributado. (MACHADO, 2006, p. 402 *apud* STEGANHA, 2012)

Com fundamento no que estabelece o art. 7º do EC, a alíquota do IPTU será majorada pelo prazo de cinco anos consecutivos, e tal alíquota não poderá ser superior ao dobro da aplicada no ano anterior, sempre respeitando o máximo de 15%. No caso de não cumprimento do estabelecido no prazo de 5 anos, o município permanecerá com a aplicação da alíquota máxima, até que a obrigação seja satisfeita.

Para aplicação do IPTU progressivo no tempo, os dados sobre os imóveis que mesmo notificados continuam a descumprir a obrigação, deverão ser passados ao departamento responsável pelas finanças municipais que irá efetuar o lançamento do imposto com a alíquota progressiva, e gerar a guia para pagamento. Impende salientar que não há necessidade de comunicação ao proprietário, tendo em vista que ocorreu a comunicação prévia para realizar o PEUC.

Brajato e Denaldi trazem importante esclarecimento:

Se os imóveis estão ocupados e cumprem uma função social, não são objeto de aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo. A irregularidade da ocupação não caracteriza descumprimento da função social da propriedade. Devem prevalecer, nesse caso, as tradicionais posturas municipais relativas ao controle do uso do solo (MONTEIRO, 2006, p. 95). A questão deve ser tratada pelos órgãos de controle urbano, habitação e/ou meio ambiente, de forma a promover a regularização das ocupações irregulares ou, quando não for possível essa alternativa, dar fim ao uso indevido mediante o exercício do poder de polícia administrativa. (2015, p. 75)

É de extrema relevância demonstrar também o posicionamento contrário à aplicação do IPTU progressivo, para alguns doutrinadores resta clara a natureza sancionatória do mencionado imposto como instituído no Estatuto da Cidade, tendo em vista que para sua incidência é necessária a violação da função social da propriedade, “ou seja, o proprietário do imóvel, na sua utilização, está cometendo um ilícito, desrespeitando um mandamento constitucional, o que por si impõem que o poder público adote medidas para sanar e punir”. (GARRIDO, 2013)

Segundo o entendimento desses doutrinadores, a progressividade extrafiscal estaria contrariando a proibição estabelecida do Código Tributário Nacional, artigo 3º, que preceitua que o tributo não poderá constituir sanção de ato ilícito.

Entretanto, Cunha esclarece que apesar de a sanção ser um marcante regulador de condutas, “alguns dos comportamentos prestigiados ou desejados pela ordem jurídica são atingidos por intermédio da indução da vontade do agente através de outras normas jurídicas que não as proibitivas manifestadas pelas sanções.” (2016, p. 131)

O autor conclui:

Sanções, no sentido de atuação do Estado contra os infratores, são atos posteriores a um acontecimento que lhe dá causa. O ato de repressão a um comportamento através da extrafiscalidade ocorre em momento anterior, com a simples edição da norma tributária. Essa repressão busca evitar uma conduta danosa à coletividade, que é a manutenção de propriedades que desatendem à função social. (CUNHA, 2016, p. 132)

Desse modo, a progressão do IPTU no tempo não deve ser entendida como uma sanção a um ilícito, mas sim um meio de coerção para que o proprietário cumpra a função social da propriedade em seu imóvel. Cumpre acentuar que caso durante o tempo em que o IPTU estiver sob os efeitos da progressividade o proprietário cumprir com a obrigação estabelecida no PEUC, a alíquota do IPTU retorna aos padrões normais. Não havendo “devolução de valores pagos com base na alíquota majorada ao contribuinte porque a sanção era válida quando de sua aplicação.” (SILVA; MELO, 2017, p. 243)

### 3.3 Desapropriação-Sanção

Segundo o determinado no art. 8º do Estatuto da Cidade, passados cinco anos de incidência do IPTU progressivo o município possui duas opções, manter a cobrança com a incidência da alíquota máxima até que o proprietário cumpra a obrigação (art. 7º §2º, EC) ou seguir com a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Como demonstra o art. 8º, §2º, I do EC, o valor da indenização representará o valor de cálculo do IPTU, descontando os valores referentes às obras realizadas pelo Poder Público na área onde se localiza o imóvel após a notificação para realização do PEUC. Importa destacar que:

A indenização não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. O pagamento ocorrerá mediante títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano, sendo que tais títulos não poderão ser utilizados pelo particular para pagamento de tributos. (SILVA; MELO, 2017, p. 243)

Ressalte-se, então, a relevância do art. 8º, §1º do EC ao prescrever que os títulos da dívida pública necessitam de prévia aprovação do Senado Federal, entretanto, Brajato e Denaldi (2015, p. 19) explicam que “há mais de 20 anos essa autorização não tem sido possível”. Isso se dá em razão da Emenda Constitucional nº 3:

A Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, estabeleceu que, até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderiam emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos (Art. 5º). No âmbito do Senado Federal, a matéria foi regulada pelas Resoluções do Senado Federal nº 69, de 14 de dezembro de 1995 (revogada), 78, de 1º de julho de 1998 (revogada) e 43, de 21 de dezembro de 2001 (em vigor), nas quais a proibição de emissão dos títulos foi sendo mantida. (BRAJATO; DENALDI, 2015, p. 19)

Desse modo, acabou-se por inviabilizar a desapropriação-sanção por parte dos municípios, em razão disso, deverá valer-se do disposto no art. 7º, §2º do EC, mantendo a cobrança do IPTU progressivo no tempo em sua alíquota máxima até que a obrigação seja satisfeita.

Há outro questionamento relevante a ser levantado, dado que não constitui ilicitude ser proprietário de um imóvel que não cumpre a função social da propriedade, o que tiraria dessa desapropriação o viés de sanção, Cunha (2016, p. 103) expõe:

[...] ser proprietário de bem imóvel sem atender à determinação de dar o uso adequado ao bem imóvel- ou seja, sem obedecer ao dever de urbanizar, edificar ou parcelar – pelo período de 5 (cinco) anos consecutivos, é capaz de agravar a situação do proprietário e tornar esse agir mais próximo ainda do ilícito- em que pese **não se tratar de ilicitude** ante o fato de que existe a indenização. Nesse caso, é possível admitir se falar em desapropriação-sanção, mas ainda não se pode comentar de ilicitude perpetrada pelo proprietário. Cabe agora ao município exercer seu direito subjetivo contra o proprietário, solicitando a intervenção do judiciário para incorporar o bem ao seu patrimônio enquanto passa a efetuar todos os tramites cabíveis ao pagamento da indenização correspondente a essa espécie desapropriatória. (grifo nosso)

Dessa forma, apesar do nome “desapropriação-sanção”, o fato do município realizar a desapropriação de um imóvel que não desempenha sua função social não deve ser visto como sanção ao cometimento de um ato ilícito, assim como não há que se falar em sanção quando da aplicação do IPTU progressivo no tempo. Ser proprietário de um imóvel que não desempenha sua função social é lícito, apesar de não ser o desejável.

#### **4 EXPERIÊNCIAS COM A APLICAÇÃO DO PEUC EM SANTO ANDRÉ/SP E PALMAS/TO**

Antes de adentrar a demonstração da aplicação dos institutos tratados no capítulo anterior em dois municípios brasileiros, é imprescindível destacar que as informações aqui apresentadas foram extraídas empiricamente por outros pesquisadores, da mesma forma que o levantamento de dados.

A escolha dos municípios se deu pelos seguintes motivos: Santo André foi pioneiro na implementação do instrumento, sendo assim, sua experiência serviu de base para a implementação em várias outras localidades, tornando seu estudo imprescindível, enquanto Palmas foi escolhida pela semelhança arquitetônica com Brasília e, assim como nossa capital federal, é uma cidade nova, tendo sua criação ocorrido em 1989.

Assim, Palmas, tal qual o Distrito Federal, vem enfrentando dificuldades relacionadas ao crescimento desordenado, atingindo a economia, o meio ambiente e gerando fortes impactos sociais, desse modo, a análise dos dados levantados pelos pesquisadores permitirá que sejam feitas propostas para a implementação do PEUC no DF.

##### **4.1 Santo André/SP**

O município de Santo André, localizado na Região Metropolitana de São Paulo, aprovou em 2004 seu Plano Diretor, Lei n. 8.696/04, onde foram estabelecidos os “princípios fundamentais, objetivos e instrumentos da política urbana” (FILHO; DENALDI, 2006, p. 38).

Coutinho *et al* (2014, p. 62) demonstra a importância de se analisar a aplicação dos instrumentos urbanísticos nessa localidade:

O município assumiu uma histórica posição de vanguarda no que diz respeito à aprovação e à implementação da legislação de direito urbanístico no Brasil e também porque reúne elementos – desde uma marcada tradição política com um executivo municipal dotado de capacidade administrativa até agudos problemas urbanos como um alto déficit habitacional –, que fazem de suas experiências com projetos e políticas urbanas e habitacionais uma espécie de “laboratório de testes”.

A regulamentação do PEUC se deu somente em maio de 2006, por meio do Decreto n. 15.379, no mesmo ano o município deu início às notificações de áreas vazias e subutilizadas. O plano diretor municipal estabeleceu que o PEUC deveria incidir sobre “os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana”. (SANTO ANDRÉ, 2004)

Santo André foi um dos pioneiros na aplicação do instrumento, servindo de norte para outras localidades.

A aplicação do PEUC, instituído no município de Santo André por força do Plano Diretor Participativo (Lei n. 8.696/2004), tornou-se a grande aposta da administração municipal para induzir os proprietários de áreas subutilizadas a dar-lhes uma destinação social. Todavia, para pôr em prática esse instrumento, a prefeitura deparou-se com uma série de dificuldades e lacunas, como a ausência de regulamentação ou experiências prévias de implantação prévias do instrumento, apesar de sua previsão expressa na Constituição de 1988. Assim, o processo de implementação foi demorado e trabalhoso. (COUTINHO *et al*, 2014, p. 66)

Para dar início à aplicação, foi elaborada uma estratégia de identificação e classificação dos imóveis que poderiam estar sujeitos ao PEUC, tal estratégia foi desenvolvida por meio da criação de um banco de dados, onde se calcula o coeficiente de aproveitamento e se concebe uma lista em que constam os imóveis passíveis de notificação.

Segundo levantamento realizado pela PMSA, através do Banco de Dados do Município (BDM), foi possível levantar as áreas construídas de cada imóvel, possibilitando assim, o cálculo do CA, identificando-se desta maneira, os imóveis com o CA mínimo de cada zona, caracterizando-os como subutilizados ou até mesmo não utilizados, onde não há o cadastro de áreas construídas. Para a identificação de imóveis não utilizados, foram realizadas vistorias nos locais. Na Zona de Reestruturação Urbana, que compete ao

PET, foi identificado que 50% das áreas eram não edificadas, ou seja, glebas vazias. Conclui-se então que, metade da área correspondente ao eixo simplesmente não estaria cumprindo a sua função social. (OLIVEIRA, 2018, p. 127)

Sabendo que não seria possível realizar o processo em todos os imóveis de uma só vez, decidiu-se dividir as notificações, levando em consideração a “localização e zoneamento, e o tamanho e o coeficiente de aproveitamento, de forma a priorizar os imóveis localizados na Macrozona Urbana, com os tamanhos maiores e o menor aproveitamento.” (COUTINHO *etal*, 2014, p. 66)

O Plano Diretor de Santo André divide seu território da seguinte forma:

Art. 30. O território do Município fica dividido em duas Macrozonas complementares, delimitadas no Mapa 1, integrante desta Lei:

- I. Macrozona Urbana - corresponde à porção urbanizada do território, situando-se em áreas pertencentes às bacias do Rio Tamanduateí e dos Córregos Oratório e Meninos;
- II. Macrozona de Proteção Ambiental - corresponde às áreas de proteção do ambiente natural, compreendendo as bacias dos Rios Grande e Pequeno - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - e a Bacia do Rio Mogi.(SANTO ANDRÉ, 2004)

As macrozonas são ainda divididas em:

Art. 35.A Macrozona Urbana se subdivide em:

- I. Zona de Reestruturação Urbana;
- II. Zona de Qualificação Urbana;
- III. Zona de Recuperação Urbana;
- IV. Zona Exclusivamente Industrial.

Art. 36. A Macrozona de Proteção Ambiental é composta, predominantemente, por unidades de conservação e por áreas com restrição de ocupação, destinando-se à preservação e recuperação ambiental bem como ao desenvolvimento econômico sustentável e compatível.

Art. 37.A Macrozona de Proteção Ambiental se subdivide em:

- I. Zona de Conservação Ambiental;
- II. Zona de Recuperação Ambiental;
- III. Zona de Ocupação Dirigida 1;
- IV. Zona de Ocupação Dirigida 2;
- V. Zona de Desenvolvimento Econômico Compatível;
- VI. Zona Turística de Paranapiacaba. (SANTO ANDRÉ, 2004)

O plano diretor do município ao estabelecer os regramentos para incidência do PEUC prevê que seu propósito é “a promoção do desenvolvimento urbano e do

aproveitamento adequado dos imóveis do município e melhora da oferta e redução do preço de lotes e imóveis.” (FILHO; DENALDI, 2006, p. 39)

Define ainda em seu artigo 116, §2º que se considera solo urbano não edificado “os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), localizados nas Zonas de Qualificação Urbana, Reestruturação Urbana e Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual a zero.” (SANTO ANDRÉ, 2004)

Segue o §3º estatuinto que será caracterizado como solo urbano subutilizado as áreas com 1.000 m<sup>2</sup> ou mais, localizadas na Macrozona Urbana com coeficiente de aproveitamento inferior ao determinado para a sua localização. “CA mínimo de 0,20 para as Zonas de Qualificação e de Recuperação Urbana e de 0,40 para a Zona de Reestruturação Urbana.” (FILHO; DENALDI, 2006, p. 39)

Por fim, qualifica como solo urbano não utilizado “todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.” (SANTO ANDRÉ, 2004)

Os prazos adotados foram os mesmos previstos no Estatuto da Cidade, sendo de um ano após a notificação o prazo máximo para apresentação do projeto, e de dois anos após a aprovação para que sejam iniciadas as obras. Coube ao artigo 116 §4º precisar quais áreas não estão sujeitas ao PEUC, ficando assim determinadas:

§ 4º. Ficam excluídos da obrigação estabelecida no "caput" os imóveis:

- I. utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades;
- II. exercendo função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;
- III. de interesse do patrimônio cultural ou ambiental;
- IV. ocupados por clubes ou associações de classe;
- V. de propriedade de cooperativas habitacionais;
- VI. utilizados como estacionamento na ZEIC A, com área inferior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados). (SANTO ANDRÉ, 2004)

Para além das hipóteses acima mencionadas existem ainda as áreas que possuem relevância para a preservação ambiental, de modo que, essas localidades não devem ser ocupadas, conforme destaca o Decreto nº 15.379/06 de Santo André:

Art. 5º. Consideram-se como de interesse do patrimônio ambiental os imóveis localizados nas Zonas de Especial Interesse Ambiental, conforme definidos no Plano Diretor ou na lei específica respectiva, além de Unidades de Conservação, assim definidas na legislação pertinente.



Art. 6º. Considera-se como imóvel que exerça função ambiental essencial aquele coberto por mata nativa, primária ou secundária em estágio avançado de recomposição, ou localizado em Área de Proteção Permanente, assim definido em legislação pertinente.

§ 1º. Os imóveis localizados em áreas de preservação permanente – APPs, só serão considerados como exercendo função ambiental essencial na hipótese de contarem com mata nativa, primária ou secundária em recomposição.

§ 2º. Outras hipóteses de função ambiental essencial poderão ser apontadas pelo órgão gestor da política ambiental do Município, de maneira justificada e atendendo a pedido do proprietário notificado, observadas as políticas públicas de preservação e recuperação.

Superada a fase de identificação do imóvel, passou-se a fase de realização das notificações, consoante os dados reunidos por Rosana Denaldi e Bruno Filho durante o período de 2006 a 2008, que correspondia à primeira etapa, 80 lotes seriam notificados, em razão de suas vultuosas dimensões, tais lotes caracterizariam 57% dos vazios em que o PEUC recairia. A segunda fase compreendida entre os anos de 2009 e 2010 mais 96 lotes receberiam notificação, e na terceira, que ocorreria entre os anos de 2010 e 2015, 462 lotes seriam notificados, perfazendo aproximadamente 7.380.000 m<sup>2</sup> de solo notificado. (CAMPOS, 2019)

Infelizmente, apesar de todos os esforços despendidos para a concretização do PEUC no município, seu fim se deu em 2009.

Santo André não conseguiu levar a aplicação dos instrumentos da tríada ao próximo nível presente em sua legislação quando do não cumprimento do PEUC, ou seja, a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Com a experiência abortada antes que entrasse na nova fase, ficou pelo caminho o consistente trabalho de uma gestão com vistas progressivas e firmes objetivos no que concernia ao cumprimento da Legislação Federal. (CAMPOS, 2019, p. 126)

Tomando por base os dados fornecidos por Gustavo Campos (2019, p. 227), entre os anos de 2006 e 2010 Santo André realizou apenas 66 notificações, sendo que 53 foram realizadas nos anos de 2006 a 2008 e 13 foram realizadas entre 2009 e 2010, supõe-se que as notificações realizadas após o ano de 2009 são decorrentes de processos iniciados na primeira fase. O autor continua explicitando que durante os anos de 2006 e 2008, que corresponderiam à primeira fase de notificações, o município possuía um total de 695 imóveis passíveis de notificação.

Apesar de aparentemente não existir um motivo que justifique a descontinuidade da aplicação do PEUC e seus sucedâneos, em Santo André, ao analisar os desgastes políticos vividos no município, nota-se que essa pode ser uma possível causa. As interferências propostas pelos mecanismos de efetivação da função social da propriedade atingem não

somente o simples proprietário de um imóvel, em sua maioria acabam por atingir donos de grandes porções de terra que insistem em não lhes atribuir uma função social.

[...] podemos concluir que a interrupção da aplicação do instrumento se deve ao desgaste da gestão petista na cidade de Santo André nos últimos anos de sua gestão, possivelmente com o PEUC, ou, mais especificamente, a problemática imobiliária/fundiária enfrentado através dele, sendo um dos elementos causadores desse desgaste. A troca de gestão aparentemente vem nesta toada de mudanças e transformações das diretrizes políticas dos oito anos anteriores a efetiva aplicação do PEUC inclusa. (CAMPOS, 2019, p. 126)

A política brasileira possui, infelizmente, uma cultura de descontinuidade, ou seja, a partir do momento que se muda o governo as medidas que eram adotadas pelo anterior passam a ser descartadas. Especificamente no caso de Santo André, a descontinuidade na implementação do PEUC pode ser atribuída aos desgastes políticos somados ao desinteresse da gestão seguinte em continuar os planos iniciados pelo governo anterior. A falta de participação popular na vida política do município é outro fator de extrema relevância.

## **4.2 Palmas/TO**

Localizada na região Norte, Palmas é a capital do estado do Tocantins, sua criação ocorreu em 1989 em razão da divisão do estado de Goiás. Mesmo com seu pouco tempo de criação, já enfrenta diversos problemas em decorrência do crescimento desordenado, além de “seu processo de ocupação periférica, com retenção especulativa na região central, e a prática da valorização imobiliária baseada na fictícia escassez de terra.” (BAZOLLI, 2016, p. 1261)

A capital aprovou seu Plano Diretor em 2007, Lei Complementar n. 155. E estabeleceu em seu artigo 12, inciso V, que um de seus objetivos é “coibir o uso especulativo do imóvel urbano de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade” (PALMAS, 2007). Estabeleceu ainda as hipóteses de incidência do PEUC:

Art. 75. São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do art. 182 da Constituição Federal e dos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade, o solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, localizado nas Áreas, de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial da Área Urbana da sede do município, desde que possuam infraestrutura básica, ou seja, rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e pavimentação. (PALMAS, 2007)

Apesar de expressamente previsto no plano diretor municipal, o PEUC somente recebeu regulamentação específica em 2009, por meio da Lei Complementar n. 195. Ao delimitar a área de aplicação do PEUC,

A lei dividiu a aplicação do instrumento em etapas sucessivas de notificações de acordo com o disposto no PDPP. A lei considerou, na primeira etapa, o parcelamento compulsório voltado para todas as áreas de ocupação prioritária e preferenciais, e, para edificação compulsória, restringiu às áreas mais centralizadas, que seriam as faixas próximas às principais avenidas Teotônio Segurado e JK, dotadas de infraestrutura urbana. (CARIOLANO, 2013, p. 143)

Ao realizar a caracterização dos imóveis subutilizados e não utilizados o plano diretor de 2007, em seu artigo 75, §1º, acaba por tratar as duas hipóteses como sendo o mesmo fenômeno, conforme se nota:

§ 1º Para efeito desta Lei, considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado:

- I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote;
- II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote;
- III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 (cinco) anos;
- IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infra-estrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros. (PALMAS, 2007)

Apesar do problema conceitual, Bazolli demonstra que no caso de Palmas, em que se possui um grande número de vazios urbanos, tal instrumento deve alcançar prioritariamente os lotes vazios. (BAZOLLI, 2016)

A designação dos imóveis não edificados se encontra estatuído no artigo 1º, I da Lei Complementar n. 195, sendo considerados “não edificados os lotes ou glebas nos quais o coeficiente de aproveitamento executado seja igual a zero”. Os prazos adotados para início do procedimento foram os mesmos estabelecidos na Estatuto da Cidade.

Vencida a fase preliminar, o PEUC somente passou a ser executado em 2011, quando foram realizadas as primeiras notificações, conforme publicado no Diário Oficial do município, foram emitidas 254 notificações para edificação e 8 para parcelamento compulsório, entretanto, foram canceladas após a constatação de que ocorreram vícios na realização do procedimento.

Percebeu-se, então, que o ato de notificação ao proprietário seria um dos principais fatores de insegurança para os municípios na aplicação do PEUC,

em razão de questões ainda pendentes de debates, como a validade postal (ao residente e ao não residente) e a garantia do recebimento (remessa pelo correio). Também pendem ao PEUC questões jurídicas, como a instância apropriada para a notificação: a do Cartório de Registros de Títulos e Documentos ou a do Poder Público Municipal. (IPEA, 2015, p. 105 *apud* BAZOLLI, 2016, p. 1268)

Tal dificuldade é ainda somada ao fato de que parcela significativa dos proprietários não reside no município, sendo assim, para que as notificações ocorram é necessário amplo “aporte de recursos materiais e financeiros.” (IPEA, 2015, p. 88)

Retornando com as notificações em 2013, a prefeitura municipal com o intuito de melhor gerir o instrumento, editou o Decreto n. 699 onde constam os prazos e regulamentações para realização dessas notificações. No referido ano, foram notificados 159 proprietários para realizarem o PEUC. Dando continuidade em 2014, foram emitidas 241 notificações para realização de edificação e 3 para parcelamento.

Os resultados das notificações encaminhadas foram: apresentação de 8 pedidos de Alvarás de Construção; expedição de 85 “Habite-se” e 205 lançamentos de Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo aos inadimplentes (PALMAS, 2015, pp. 9-11), incluindo-se as notificações anteriores. (BAZOLLI, 2016, p. 1271)

Em 2015 deu-se início à implementação do IPTU progressivo no tempo, e conforme dados fornecidos por Brajato e Denaldi (2018, p. 185), no ano de 2018, 323 imóveis seguiam sendo sancionados com a progressão no IPTU. Bottura (2019, p. 61) esclarece que o esperado é que até 2020 possam ser realizadas as desapropriações dos imóveis que seguem sem uma destinação social, em meio à crise sanitária em que vivemos, causada pelo COVID-19 nenhum dado foi disponibilizado pela prefeitura do município sobre a efetivação das desapropriações.

Os resultados obtidos com a aplicação do instrumento desde as primeiras notificações efetuadas em 2015 demonstram o alcance de uma área equivalente a 1.453,938,10 m<sup>2</sup> de vazios urbanos sujeitos a progressividade na capital, o que corresponde a 20% dos sete milhões de metros quadrados vazios na cidade. Assim, observa-se que o instrumento tem grande potencialidade em efetivar o adensamento urbano, devendo-se articular institucionalmente a gestão de aplicação do imposto em conformidade com os demais instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. (COSTA, 2018)

Um ponto importante a ser destacado na experiência de Palmas é que infelizmente o instituto aplicado visava mais o aumento da arrecadação municipal do que propriamente cumprir o objetivo estatuído no plano diretor, qual seja, “coibir o uso especulativo do imóvel

urbano de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade” (PALMAS, 2007).

Outro elemento estrutural importante no uso desse instrumento é o de que, embora a aplicação do PEUC resulte em obtenção de recursos, tanto financeiros, como patrimoniais, pela aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e consequente desapropriação-sanção, jamais deveria ser aplicado com intuito específico de aumentar a arrecadação municipal. Porém, pode-se constatar essa intenção na aplicação desse instrumento em Palmas. [...] (BAZOLLI, 2016, p. 1256)

Diferentemente do que ocorreu no caso de Santo André, em que não houve engajamento popular nas medidas tomadas para aplicação do PEUC, em Palmas percebeu-se a iniciativa por parte da população para a implementação e aplicação do mesmo, sendo rotineiramente foco de notícias pelos meios de comunicação.

#### **4.3 Propostas para aplicação do PEUC no Distrito Federal**

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial vigente é a Lei nº 803 de 2009, sua revisão está prevista para ocorrer esse ano, tendo sido realizado o Edital de Chamamento Público- Seduh nº 02/2020, para cadastramento dos interessados em participar da revisão. Ocorre que, em razão da pandemia de COVID- 19 tal edital teve seu prazo suspenso, visando garantir ampla participação da população, de movimentos sociais e coletivos e entidades.

Mesmo previsto no artigo 156 e seguintes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT, o PEUC ainda não possui lei específica que o regulamente, assim sendo, após o exame das experiências de Santo André/SP e Palmas/TO, seguem sugestões que visam colaborar com a elaboração da legislação específica.

Ante as experiências estudadas, constatou-se que o sucesso na implementação do PEUC está intrinsecamente vinculado à participação popular na vida política do município, razão pela qual toda e qualquer ação governamental que diz respeito ao bem-estar social deve ser amplamente explicada e divulgada em meios de comunicação de massa, tendo em vista que a população de baixa renda não tem acesso às publicações realizadas no Diário Oficial.

Quando se tem clareza sobre as ações que são praticadas pelo governo, o povo possui chance de exigir sua continuidade ou requerer explicações sobre o fim das mesmas. Assim sendo, sugere-se que antes da implementação de fato do instituto, que seja a população

instruída acerca da importância da realização do PEUC no município, como meio de promoção de justiça social.

A caracterização dada pelo PDOT/DF ao solo urbano não utilizado está prevista em seu artigo 157, §4º incisos I e II, conforme se segue:

§ 4º Considera-se solo urbano não utilizado o lote, a projeção ou a gleba edificadas nas seguintes condições:

I – com edificação em ruínas ou desocupada há mais de cinco anos;

II – com obras paralisadas há mais de cinco anos. (DISTRITO FEDERAL, 2009)

Da experiência analisada em Santo André/SP quanto à implementação do PEUC, pode-se ressaltar que a adoção de um período menor de tempo para que o imóvel seja considerado não utilizado, permite a ação governamental de maneira mais rápida, dando mais agilidade aos procedimentos.

Sabendo que a maioria das ações governamentais em vigência tendem a não ser contínuas quando se dá a mudança de gestão, a diminuição no prazo propiciaria que as ações pudessem se concretizar dentro de um mesmo período governamental.

Analisando o artigo 158, §§1º e 2º do PDOT/DF fora estabelecido o seguinte prazo para protocolo do pedido de aprovação do projeto, conforme se nota:

Art. 158. Os proprietários dos imóveis objeto da aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios serão notificados pelo Poder Executivo, a fim de que deem melhor aproveitamento aos seus imóveis em prazo determinado, devendo a notificação ser averbada no ofício de registro de imóveis competente.

§ 1º No prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação, os proprietários deverão protocolar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou projeto de edificação.

§ 2º Os demais prazos e condições para parcelamento, construção ou utilização dos imóveis em que se aplique o instrumento serão determinados na lei específica. (DISTRITO FEDERAL, 2009)

Ficou estabelecido que os demais prazos serão determinados na lei específica, desse modo, tomando por base os municípios estudados, onde os prazos adotados foram os estabelecidos no Estatuto da Cidade, aconselha-se que sejam aplicados os mesmos prazos, ou seja, um ano para apresentação do projeto e dois anos após a aprovação do mesmo para iniciar as obras.

Sabendo que o PEUC e seus sucedâneos poderão recair sobre imóveis de proprietários com carência financeira, que não possuirão condições de cumprir com as

obrigações impostas, é de extrema relevância a divulgação do estabelecido no artigo 158, §3º do PDOT:

§ 3º Fica facultado ao proprietário atingido pela obrigação de que trata este artigo propor ao Poder Executivo o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, conforme disposições do art. 46 do Estatuto da Cidade e do art. 180 desta Lei Complementar. (DISTRITO FEDERAL, 2009)

Infere-se das situações exploradas que no tocante às leis municipais editadas para regulamentação do PEUC, nem sempre foram tomadas as devidas precauções para que a mesma fosse editada contendo todos os procedimentos e prazos a serem adotados, sendo necessária a edição de novas leis ou decretos municipais complementares, para preenchimento das lacunas deixadas pela lei regulamentadora.

No que concerne à edição da lei específica, aconselha-se que sejam realizadas consultas prévias às leis municipais já existentes, de modo a averiguar quais pontos deixaram de ser abordados necessitando de legislação complementar, desse modo, além da economia de tempo haverá significativo aumento na eficiência da norma.

Em sua pesquisa realizada em Palmas, João Aparecido Bazolli (2016) constatou que naquela localidade o instrumento teve sua aplicação concentrada em pequenas áreas, não atingindo os grandes latifúndios, reduzindo significativamente seus resultados. Observou ainda que a não aplicabilidade em grandes áreas estava atrelada a possíveis prejuízos que sofreriam as grandes imobiliárias, entretanto, Ana Carla Bottura (2019) assevera em sua pesquisa que a experiência em Palmas apresentou resultados diversos do sustentado pelos corretores:

Do ponto de vista das implicações do PEUC para os empresários detentores de grandes parcelas de terras na cidade, o que se observa, até então, é que os poucos que chegaram a ser notificados, a exemplo da EMSA, rapidamente promoveram o microparcelamento e venda dos imóveis, sem prejuízos em termos de valorização imobiliária. (BOTTURA, 2019, p. 61)

Diante do exposto, impende salientar que as medidas e institutos a serem implementados em um município devem privilegiar o interesse público em detrimento do interesse particular, desta feita, ao se adotar um instrumento como o PEUC, o município deve agir de maneira isonômica, sem se deixar influenciar pelas pressões exercidas por grupos econômicos.

Importante trazer à baila que a divisão territorial do município de Santo André feita pelo plano diretor, seccionando o mesmo em apenas duas Macrozonas, fez com que fosse necessária uma subdivisão em áreas menores para realização das notificações, dando prioridade aos imóveis com maior tamanho e menor aproveitamento.

Adotando o cenário do Distrito Federal, tal estratégia se torna viável, devendo-se fazer um levantamento dos vazios urbanos em cada Região Administrativa, e proceder com as notificações se valendo do critério utilizado em Santo André. Assim, ao delimitar áreas menores o controle sobre as ações tomadas se torna maior, aumentando consideravelmente a chance de êxito.

Levando-se em consideração que Brasília sofre diuturnamente com os parcelamentos irregulares de terras particulares e públicas, sugere-se que a segunda fase de notificação recaia sobre essas áreas, evitando o crescimento desordenado das cidades e desmatamento da vegetação nativa, que leva à morte de inúmeras nascentes de água próprias desse bioma.

Ante as experiências estudadas notou-se a importância de estabelecer um prazo de início e fim para as etapas de notificação, permitindo a correção de possíveis erros na execução e dando agilidade às próximas etapas.

Para constatar a real situação dos imóveis, o município de Santo André optou por realizar a vistoria de grande parte dos mesmos, visando identificar e conferir em campo os dados levantados sobre a subutilização dessas áreas. Dessa forma, faz-se necessária vistoria do local antes da realização das notificações, evitando gastos públicos desnecessários.

No tocante à lei que regulamenta o plano diretor, estabelece o artigo 40,§3º do Estatuto da Cidade, que ela deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Sabendo que PDOT/DF será revisado em breve, propõe-se que a próxima revisão que englobará a análise da eficácia do PEUC e seus sucedâneos, seja realizada e levada ao conhecimento da população nas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Contando com o auxílio das administrações regionais e seus conselhos comunitários, poderão ser realizados momentos mais informais, como por exemplo, rodas de conversa, reuniões, etc. tratando do tema de maneira mais acessível aos moradores.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do histórico marcadamente excludente que assola a história do Brasil, o PEUC e seus sucedâneos legais possibilitam uma mudança de paradigma, gerando um ambiente urbano mais justo e igualitário, permitindo que todos tenham acesso à moradia digna, com uma melhor infraestrutura e impedindo o crescimento desordenado das cidades.

Os três instrumentos trabalhados contribuem para um melhor ordenamento territorial, combatem a especulação imobiliária e no Distrito Federal que possui altos índices de parcelamento irregular de terras públicas e particulares, o PEUC e seus sucedâneos, se aplicados corretamente, possuem condições de diminuir esses índices.

A realização de pesquisas prévias em municípios que já adotam tais instrumentos corrobora significativamente para a elaboração de uma lei específica, que abranja todos os procedimentos e prazos a serem adotados, gerando economia de tempo e aumento da eficiência da norma. Tais experiências demonstram que existem várias formas de se aplicar os mesmos instrumentos, os adequando as realidades e peculiaridades de cada local, tais variações não diminuem o seu brilhantismo.

A revisão do PDOT/DF prevista para o ano de 2020 necessitou de uma pequena interrupção frente à situação enfrentada em todo o Brasil, em razão da pandemia de COVID-19, tal adiamento visou garantir ampla participação popular nas modificações que ocorrerão. O presente trabalho visa colaborar com a regulamentação da legislação específica que regulamentará o PEUC e seus sucedâneos, permitindo que tais instrumentos desempenhem seu papel de promotores da função social da propriedade no Distrito Federal.

A inclusão em pauta de assuntos relacionados aos mecanismos promotores da função social da propriedade, demonstra a tentativa de mudança da realidade excludente que infelizmente faz parte da história do Brasil. Se tais tentativas se tornarem mais frequentes, um dia a mudança será tamanha que superaremos a realidade exposta por José Saramago (*apud* COUTO, 1996) “há um mal econômico, que é a errada distribuição da riqueza. Há um mal político, que é o fato de a política não estar a serviço dos pobres.”

## REFERÊNCIAS

ACYPRESTE, Rafael de. **Ações de reintegração de Posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: dicotomia entre Propriedade e Direito à Moradia.** Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ANDRADE, Diogo C. M. **O Princípio da Função Social da Propriedade Urbana.** São Paulo; Letras Jurídicas, 2014.

ATALIBA, Geraldo. **IPTU: progressividade.** *Revista de Direito Público*, v. 23, n. 93, p.233-238, jan./mar., 1990.

AZEVEDO, Á. V. **Curso de direito civil, v. 5 : direito das coisas.** [s. l.], 2018. Disponível em:  
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmb&AN=edsmb.000014042&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BARBOSA, Adilson José Paulo. **A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras: a partir da Constituição Federal de 1988: o caso da Estrutural - Brasília-DF. 2006.** 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BAZOLLI, João Aparecido. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO.** *Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro*, v. 08, nº 4, p. 1254-1276, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23493>>. Acesso em 04 ago. 2020

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO.** 2019. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. doi:10.11606/T.102.2019.tde-25112019-103505. Acesso em: 16 set. 2020.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/24913341eba9a5572ee3fced9855a81.pdf>> Acesso em 02 set. 2020.

BRANCO, Augusto. In: Pensador. [Entre 2005 e 2020] Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/NzgyNjAz/>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil 1824**. Rio de Janeiro, RJ: [s. n.], [1824]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1891**. Rio de Janeiro, RJ: [s. n.], [1891]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1934]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 6 ago. 2019

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1937**. Rio de Janeiro, RJ: [s. n.], [1937]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 6 ago. 2019

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1946**. Rio de Janeiro, RJ: [s. n.], [1946]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 6 ago. 2019

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil 1967**. Brasília, DF: [s. n.], [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: 6 ago. 2019

BRASIL. Presidência da República. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 20 set. 2020

Bruno Filho, F., & Denaldi, R. (2009). **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção**. Pós. Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Arquitetura E Urbanismo Da FAUUSP, (26), 34-49. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i26p34-49>>. Acesso em: 15 set. 2020.

CAMPOS, Gustavo Soares Pires de. **Função social da propriedade na escala da metrópole: construção de um política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo (2013-2016)** – São Paulo- SP. 2019. 304 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terra. São Leopoldo-RS.** Editora Unisinos. 2003.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO).** urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba , v. 5, n. 2, p. 131-145, dic. 2013 . Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692013000200011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200011&lng=es&nrm=iso). Acesso em 16 set. 2020. <https://doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC04>.

COSTA, Rayssa Cardoso da Silva. **Aplicação do IPTU progressivo em Palmas como medida coercitiva a promover o adensamento urbano.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 16 set 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52406/aplicacao-do-iptu-progressivo-em-palmas-como-medida-coercitiva-a-promover-o-adensamento-urbano>. Acesso em: 16 set 2020.

COUTINHO, Diogo R. et al. O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 19, n. 64, jan. 2014. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/9156>. Acesso em: 14 Set. 2020. doi:<https://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.9156>.

COUTO, José Geraldo. Saramago vem ao Brasil falar contra a cegueira da razão. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 jan. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/27/ilustrada/1.html>. Acesso em: 29 set2020.

CUNHA, Nicodemos Victor Dantas da. **O IPTU progressivo no tempo.** 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

DENALDI, R. *et al.* **A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC).** Urbe, v. 9, n. 2, p. 172–186, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Câmara legislativa do Distrito Federal. Lei complementar n. 803, de 25 de abril de 2009.** Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em: [http://www.seduh.df.gov.br/wpconteudo/uploads/2017/09/1at\\_lcdf\\_00803\\_2009\\_atualizada\\_lc854\\_2012\\_sem-anexos.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/wpconteudo/uploads/2017/09/1at_lcdf_00803_2009_atualizada_lc854_2012_sem-anexos.pdf). Acesso em: 20 set. 2020

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: diretos reais.** 13. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017, v. 5.

FERRER, Ana Carolina Bueno; ANDRADE, Rafael Rodrigues de. **A função social da propriedade urbana- da evolução histórica à aplicação na sociedade contemporânea.** *In* DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE, XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, Brasília/DF. 2017. p. 25 a 41. Disponível em: <http://conpedi.danilojr.info/publicacoes/roj0xn13/9k23038t/307EID2MI7U95yZJ.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

FILHO, Fernando Bruno; DENALDI, Rosana. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência.** *Oculum* Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo, Campinas/SP, v. 6, p. 35-47, 2006. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/374>. Acesso em: 04 ago. 2020.

GARRIDO, Rafael Adeodato. **IPTU progressivo no tempo: sanção administrativa.** Revista Âmbito Jurídico, ISSN – 1518-0360, São Paulo, n 111, 01 abr 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/iptu-progressivo-no-tempo-sancao-administrativa/>. Acesso em: 3 set. 2020.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro, v. 5: direito das coisas.** [s. l.], 2018. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000013944&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 30 out. 2019.

IPEA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação/ Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): 2015.317p. : il. color – (Série pensando o Direito; 56 ISBN: ISSN. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD\\_56\\_atualizada\\_011020153.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD_56_atualizada_011020153.pdf). Acesso em 02 set. 2020.

MARQUES, Sabrina Durigon. **Direito à moradia.** 1ª edição. São Paulo: Estúdios Editores.com, 2015.

MONTEIRO, W. de B. **Curso de direito civil: direito das coisas**. [s. l.], 2015. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000007691&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 4 nov. 2019.

OLIVEIRA, RoberleneGonzales de. **Áreas contaminadas na região do projeto urbano eixo tamanduatehy e sua abordagem no planejamento urbano do município de Santo André-SP. 2018**. 211 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2018. Disponível em: [http://propg.ufabc.edu.br/cta/wpcontent/uploads/2019/11/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-Mestrado-Roberlene-Gonzales-de-Oliveira-RA-131610044-30\\_07\\_2018.pdf](http://propg.ufabc.edu.br/cta/wpcontent/uploads/2019/11/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-Mestrado-Roberlene-Gonzales-de-Oliveira-RA-131610044-30_07_2018.pdf). Acesso em 16 set. 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Direito Civil- alguns aspectos da sua evolução**. Rio de Janeiro: editora Forense, 2001, p.79.

REIS, Felipe. **O IPTU progressivo no tempo como poder sancionador pelo Estado**. Revista Jus Navigandi, jan. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45740/o-iptu-progressivo-no-tempo-como-poder-sancionador-pelo-estado>. Acesso em: 3 set. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

SÃO PAULO. **Câmara Municipal de Santo André. Lei n. 8.696, de 17 de dezembro de 2004**. Lex: Diário do Grande ABC, São Paulo, edição no 12.351, pág. 4. Disponível em [http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI\\_ORDINARIA8696\\_3261.pdf](http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA8696_3261.pdf). Acesso em 20 set. 2020

SÉRIE PENSANDO O DIREITO, 7., 2009, Brasília. **Direito: Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade Urbana e Rural**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009

SILVA, Felipe Jardim da; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **IPTU progressivo no tempo: aplicabilidade no nordeste do brasil**. In **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE, XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, Brasília/DF. 2017**. p. 233-251.  
Disponível em:  
<http://conpedi.danilo1r.info/publicacoes/roj0xn13/9k23038t/6AS56hPXBch5e58D.pdf>.  
Acesso em 04 ago. 2020

STEGANHA, Rodrigo Roberto. **A constitucionalidade do IPTU progressivo e a sua social função para o município**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3273, 17 jun. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22035>. Acesso em: 3 set. 2020.

TOCANTINS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei Complementar n. 155, de 28 de dezembro de 2007**. Lex: Política urbana do município de Palmas, Tocantins. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-palmas-to>. Acesso em: 20 set. 2020

TOCANTINS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei Complementar n. 195, de 22 de dezembro de 2009**. Lex: Regulamentação e aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsório - PEUC do solo urbano não edificado subutilizado ou não-utilizado, da forma que específica, Palmas, Tocantins. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2009/20/195/lei-complementar-n-195-2009-dispoe-sobre-a-regulamentacao-e-aplicacao-do-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorio-peuc-do-solo-urbano-nao-edificado-subutilizado-ou-nao-utilizado-da-forma-que-especifica>. Acesso em 20 set. 2020