



## **O IMPASSE DA POLÍTICA URBANA E O DIREITO À CIDADE: O DESAFIO DOS GOVERNOS LOCAIS NA DEFINIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

### **THE IMPASSE OF URBAN POLICY AND THE RIGHT TO THE CITY: THE CHALLENGE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE DEFINITION AND CONTROL OF THE SOCIAL FUNCTION OF URBAN PROPERTY<sup>1</sup>**

Guilherme Estima Giacobbo<sup>2</sup>  
Arthur Votto Cruz<sup>3</sup>

#### **RESUMO**

O artigo tem como delimitação do tema a responsabilidade e o desafio dos governos locais de garantir o direito à cidade através da implementação e fiscalização do conteúdo da função social da propriedade. O direito à cidade é um conceito amplo, que vai além da esfera jurídica e não se esgota apenas na garantia do direito à moradia, ao transporte público de qualidade; trata-se de um direito marcado por um duplo registro: uma vertente teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa. A segregação e exclusão urbana, a gentrificação e a especulação imobiliária são características marcantes do processo de urbanização brasileira. Mesmo com a previsão constitucional da obrigatoriedade de cumprimento da função social da propriedade – urbana e rural – e dos instrumentos de controle do uso do solo como o Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsória (PEUC) e o uso do IPTU progressivo, mais tarde regulamentados com o Estatuto da Cidade, não se conseguiu alterar o paradigma de desigualdade e utilização do urbano enquanto espaço de reprodução do capital. Os governos locais, responsáveis pela definição do conteúdo da função social da propriedade urbana, por meio da definição no plano diretor, tem

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutorando na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC com bolsa PROSUC/CAPES; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2015) e Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho em Portugal (2015); Especialista em Direito Público pelo instituto LFG; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; integrante do grupo de pesquisa “Gestão Local e Políticas Públicas” da UNISC. E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Mestrando em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Integrante do grupo de pesquisa “Gestão Local e Políticas Públicas” da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Advogado Trabalhista e Previdenciário. E-mail: arthur.vc@hotmail.com



enormes dificuldades na regulamentação do PEUC e na aplicação do IPTU progressivo e, de forma geral, na recuperação da mais-valia fundiária. Por meio do método dedutivo, centra-se na premissa de que os governos locais carecem de um controle administrativo superior, com regras gerais vinculativas na sua atuação da política urbana, para além da previsão do Estatuto da Cidade, como forma de reduzir a margem de discricionariedade dos administradores locais e garantir o cumprimento da função social da propriedade, a recuperação de mais-valia fundiária e, em último instância, do direito à cidade.

**Palavras-Chave:** Descentralização; Direito à Cidade; Espaço Local; Exclusão Urbana; Mais-valia fundiária.

#### ABSTRACT

The article defines the responsibility and the challenge of local governments to guarantee the right to the city by implementing and monitoring the content of the social function of the property. The right to the city is a broad concept that goes beyond the legal sphere and is not only limited to ensuring the right to housing, quality public transport; it is also a right marked by a double registration: a theoretical-conceptual and a practical-claim. Urban segregation and exclusion, gentrification and urban speculation are hallmarks of the Brazilian urbanization process. Even with the constitutional prediction of the obligation to fulfill the social function of urban and rural property and of land use control instruments such as Installment, Building, Compulsory Use (PEUC) and the use of progressive territorial taxes, later regulated with the Statute of the City, it was not able to change the paradigm of inequality and use of the urban as a space of reproduction of capital. Local governments, responsible for defining the content of the social function of urban property, through the definition in the urban master plan, have enormous difficulties in the regulation of PEUC and in the application of progressive territorial taxes and, in general, in the recovery of land value added. By means of the deductive method, it focuses on the premise that local governments lack superior administrative control, with general binding rules in their urban policy, in addition to forecasting the City Statute, as a way to reduce the margin of discretion of local administrators and ensure the fulfillment of the social function of property, the recovery of land surplus value and, ultimately, the right to the city.





instrumento básico da política urbana e que deve ser discutido e construído democraticamente por todos os segmentos da sociedade.

Diferentemente a propriedade rural, cujos requisitos da função social vêm elencados expressamente na Constituição Federal, a função social da propriedade urbana é cumprida quando observados os parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizada. Isso quer dizer que os requisitos, parâmetros e obrigações para o cumprimento da função social da propriedade urbana podem variar de município para município, desde que observados os padrões mínimos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Para fazer cumprir a função social da propriedade urbana a Constituição Federal previu e o Estatuto da Cidade (EC), posteriormente, regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos – sucessivos e complementares – para que se definam áreas prioritárias para a concretização da função social: o Parcelamento, a Edificação e a Utilização Compulsória (PEUC); o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; e, desapropriação-sanção no âmbito local.

Porém, trinta anos após a promulgação Constituição Federal e dezoito anos após o advento do Estatuto da Cidade, o contexto de exclusão urbana e apropriação do solo urbano como espaço de reprodução do capital, por meio da especulação imobiliária, leva ao questionamento do seguinte problema de pesquisa: o impasse da política urbana tem condições de ser sanado pela atuação dos governos locais com o nível de discricionariedade atual – por meio dos planos diretores – sem a existência de regras gerais e parâmetros mínimos de atuação e, em última instância, por um controle administrativo superior?

Por meio do método dedutivo, centra-se na premissa de que os governos locais carecem de um controle administrativo superior, com regras gerais vinculativas na sua atuação da política urbana, para além da previsão do Estatuto da Cidade, como forma de reduzir a margem de discricionariedade dos administradores locais e garantir o cumprimento da função social da propriedade, a recuperação de mais-valia fundiária e, em último instância, do direito à cidade.

## **2. OS 50 ANOS DO DIREITO À CIDADE DE LEFEBVRE: TEORIA E PRÁTICA NO ESTADO BRASILEIRO**



O direito à cidade, em uma concepção contemporânea, está ligado às condições de dignificação da liberdade humana, igualdade e liberdade. Diz-se que é um “direito continente, por carregar dentro de si conteúdos dos principais direitos sociais, como moradia, educação, trabalho, saúde, dentre outros”. Esse direito afirma que as pessoas devem se instalar adequadamente na cidade e “ter acesso à infraestrutura urbana (direito de apreensão) e defende que cada pessoa possa idealizar sua própria urbe, facultando a construção de realidades externas coadunadas com seus anseios e expectativas” (CARVALHO; RODRIGUES, 2016 p.3). Lefebvre já alertava o processo de segregação do proletariado dos centros urbanos e da vida na cidade em sua obra clássica:

Com a “suburbanização” principia um processo, que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletariado acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar. (LEFEBVRE, 2001, p. 18)

Em sua origem, o direito à cidade tem seu conceito erigido num contexto peculiar que reuniu a universidade e as manifestações populares, em uma ocasião em que a academia ocupou as ruas e os protestos ocuparam a universidade. Se a gênese, em Lefebvre, foi marcada por um duplo registro: uma vertente teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa. Tal configuração se mantém na atual discussão do conceito. (TAVOLARI, 2016, p. 94)

Harvey (2014, p. 11), na mesma linha, afirma que Lefebvre em sua obra *Le droit à la ville* trata de um direito marcado por uma dupla vertente: uma queixa como resposta a uma dor existencial de uma crise aguda da vida cotidiana da cidade; e, uma exigência, que na verdade se desvelava em uma exigência para que se olhasse a crise frontalmente e se pudesse criar uma alternativa de vida menos alienada e com mais diversão e conteúdo.

Harvey (2014, p. 13) refere ainda que na última década a ideia do direito à cidade tem passado um ressurgimento, e que tal fato não se deve retornar ao legado de Lefebvre em busca de uma explicação, ainda que reconheça sua inegável importância. O autor explica que o acontecimento das ruas, dentre eles os movimentos sociais urbanos, são muito mais importantes para entender o retorno do direito à cidade como tema central e que mesmo Lefebvre, um crítico imanente da vida cotidiana urbana, estaria de acordo com essa premissa. Harvey afirma que



a estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990 tenha resultado em artigos na Constituição brasileira de 2011<sup>4</sup> que garantem o direito à cidade tem de ser atribuído ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização. O fato de esse momento constitucional ter ajudado a consolidar e promover um sentido ativo de “cidadania insurgente” não tem nada a ver com o legado de Lefebvre, mas tudo a ver com as lutas que continuam a existir acerca de quem vai configurar as características da vida urbana cotidiana. (HARVEY, 2014, p.14)

Milton Santos em sua obra de referência sobre o espaço urbano brasileiro, intitulado “o espaço do cidadão”, trata de um novo paradigma ao tratamento da cidadania, dentre eles, a submissão do modelo econômico ao modelo cívico, sugerindo uma mudança de enfoque no tratamento de problemas humanos e relacionados à recuperação do cidadão, afirmando que um modelo cívico ideal seria formado por dois componentes: a cultura e o território. Esse componente cívico pressupõe uma definição de civilização, cujo modo de vida é desejável a todos uma visão comum do mundo e da sociedade e do indivíduo enquanto ser social. Ao abordar o componente territorial o autor supõe uma instrumentação do território passível de atribuição de bens e serviços indispensáveis, independente de classe econômica, a todos os habitantes. Ou seja, uma distribuição de bens e serviços públicos equânimes e de forma democrática. Assim, os níveis territoriais-administrativos responderiam aos diversos níveis da demanda social. (SANTOS, 2014, pp. 15-18)

Lefebvre refere que a cidade e o urbano não podem ser compreendidos destituídos das instituições advindas das relações de classe e de propriedade. São elas que moldam a conformação do espaço urbano em uma sociedade capitalista. Assim é que a cidade, “obra e ato perpétuos, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar, religiosa” (LEFEBVRE, 2001, p. 53). Assim é que a cidade e o urbano coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais, e onde se dá continuidades notáveis por meio de mudanças da sociedade.

Não há dúvidas de que a cidade, e o espaço urbano e sentido lato, se tornou espaço de reprodução do capital, onde é aplicado o excedente do lucro capitalista. Portanto, as cidades, a partir do século XIX, é diretamente moldada e influenciada

---

<sup>4</sup> Harvey está se referindo aqui ao Estatuto da Cidade, lei ordinária que regulamenta os artigos 182 e 183 e não como uma emenda constitucional como a redação dá a entender.





incorpora, mas um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos, de dimensão muito mais coletiva do que individual, afinal não há dúvida de que reinventar a cidade depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização, que é majoritariamente controlado por atores privados e hegemônicos financeiramente.

O Brasil, como boa parte dos países capitalistas periféricos, boa parte da população urbana está excluída do direito à cidade e do mercado formal, buscando o acesso à moradia por meio do emprego de seus próprios e precários recursos. A maior parte desse segmento populacional edifica suas casas sem o conhecimento técnico adequado, sem recurso de financiamento formal e sem observância da legislação fundiária, urbanística e edilícia, cuja prática, comum na realidade latino-americana, é denominada de autoconstrução.

Esse contexto se dá pelo fato da força de trabalho nacional não ter incorporado ao salário, especialmente no período desenvolvimentista, o custo da moradia. No Brasil, estima-se que apenas 30% da população tenha acesso à moradia no mercado privado. Nem mesmo o ganho real do poder de compra do salário e os programas de habitação popular na última década são suficientes para transformar esse quadro, pois o custo da cidade acaba por absorver esse acréscimo com o aumento do custo do transporte coletivo e da especulação imobiliária (MARICATO, 2015).

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica, contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento de solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. (MARICATO, 2015, p.85)

Assim, o Estado tem papel essencial na produção do espaço urbano, pois controla o fundo público para investimentos, cabendo a ele, sob a forma de poder local, regulamentar e controlar seu uso e a ocupação do solo, seguindo os planos diretores e demais regulamentos aprovados nas esferas legislativas. O Estado consubstancia-se então como o “principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis” (MARICATO, 2015, p.25).

No plano nacional, o Direito à Cidade começa a ganhar forma com os movimentos sociais de Reforma Urbana, na assembleia constituinte de 1987, que







Decorre daí que o federalismo brasileiro se deu por segregação, sendo imposto por uma opção exclusiva do poder central e permanecendo nesses moldes mesmo na atual Constituição. Assim, a formação do Estado Federal brasileiro:

[...] não obedeceu ao mesmo processo de formação do Estado Federal norte-americano. Enquanto este nasceu da agregação de Estados soberanos, o Estado brasileiro nasceu da segregação de um Estado Unitário. O império mantinha um Estado centralizado e unitário. Com a Proclamação da República, institui-se um Estado Descentralizado, exigindo do poder central distribuição das competências que acumulava. Portanto, os processos foram inversos. (ARAÚJO; et. al., 2009, p. 272)

Essa forma de organização estatal é a vigente no Brasil desde a proclamação da república em 1889, momento em que o unitarismo imperial, que concentrava o poder político na figura do imperador em detrimento das províncias, foi substituído pelo federalismo dualista que compartilhava entre União e Estados as atribuições e competências privativas e concorrentes entre os entes federados. Após períodos de maior ou menor centralização política na figura da União, a Constituição Federal de 1988 inaugura o modelo atual de federalismo, que confere aos municípios o caráter de ente federado independente, se tornando destinatário de prerrogativas e responsabilidades exclusivas e compartilhadas com a União e os estados.

Essa inovação trazida pela CF/88 torna o Brasil em um Estado de federalismo tripartite no qual não mais subsistem relações de subordinação hierárquica entre os membros da Federação, sendo a cooperação entre União, estados membro e municípios a regra estabelecida pelo art. 23, parágrafo único da CF. Nesse contexto, os governos locais devem gerir seus recursos, suas políticas, suas atribuições e prerrogativas de forma autônoma e independente, sendo corresponsáveis pelos serviços públicos de competência comum entre os demais entes federados de acordo com o estabelecido na CF e leis complementares.

A emergência dos 5.570 municípios como entes membros da federação os dotou da atribuição para a compilação das Leis Orgânicas (CF artigo 29) que servem como a lei fundamental a nível local, deliberando respeitando, evidentemente, a relação de subordinação em relação da constituição estadual e CF. Essa lei deve servir como o marco legal das ações do município, devendo as leis municipais de caráter ordinário respeitar os limites e cominações da Lei Orgânica.

Esse novel *status* de autonomia dos municípios é assegurado pelos princípios de (i) auto-organização, garantido pela Lei Orgânica, (ii) auto-governo, garantido pela eleição dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, (iii) autolegislação, assegurada pela





[...] a noção ideológica de urbanização refere-se ao processo pelo qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade concentra-se sobre um certo espaço, onde se constituem aglomerados funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana). (CASTELLS, 2000, p. 46)

A Constituição Federal garantiu a materialização definitiva do direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro, tornando explícito seu campo temático: (i) a política espacial das cidades e os instrumentos de execução de políticas urbanísticas; (ii) a materialização de conceitos, tais quais: a função social da propriedade urbana e o planejamento urbano; (iii) seus objetivos maiores, como a regularização fundiária, a preservação ambiental e a sustentabilidade; (iv) o desenvolvimento urbano e participação democrática no planejamento urbano; e, finalmente, (v) os instrumentos hábeis ao cumprimento da política urbana, podendo-se destacar as licenças urbanísticas, a desapropriação urbana, a obrigatoriedade do plano diretor<sup>5</sup> e a edificação compulsória.

O mais importante desses princípios é certamente o da função socioambiental da propriedade e cidade, que, por sua vez, é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão-somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão-somente à ordem dos direitos estatais. (FERNANDES, 2006, p.11)

No entanto, permanecia a imprescindibilidade de normas que efetivassem os instrumentos previstos constitucionalmente, no intuito de conferir operatividade ao direito urbanístico, bem como, rechaçar alguns dogmas da legislação tradicional, precisamente, a civilista e a administrativa. É nesse contexto que advém o Estatuto da Cidade, que tem como escopo a concretização do direito urbanístico brasileiro e, especialmente, buscar a sua consolidação por meio de conceitos determinados e da regulamentação de instrumentos urbanísticos.

Esse não é o caso das políticas fundiárias das terras em território rural, cuja base legal é a própria Constituição Federal, estando contidas na norma fundamental as diretrizes operacionais das ações que visem à consolidação do princípio da função social da propriedade rural. O art. 186 da CF/88 ocupa-se de listar os requisitos necessários que uma propriedade deve cumprir para que cumpra sua função social,

<sup>5</sup> Mukai (1988, p. 37) refere que o plano diretor é um “instrumento legal que propicia o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado”. O plano diretor é a lei municipal considerada instrumento básico da política urbana, cujo objetivo é definir e estabelecer as diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana.



enquanto o art. 184 é responsável por apontar os limites da operação e efetivação da reforma agrária.

O plano diretor é o instrumento indispensável para definição da função social da propriedade urbana e rural, quando se trata da destinação da mesma. Esse fato relega ao Direito Urbanístico à definição da função social da propriedade, assegurando a sustentabilidade das ocupações humanas, tanto na área urbana quanto rural. Assim, cada cidade deve definir sua função social no Plano Diretor – mediante princípios e diretrizes – que se concretizam quando se estabelecem os zoneamentos, incentivos e restrições de ocupação e atividades (RECH; et al., 2016, p. 141)

É importante que se diga que a efetivação da função social da propriedade urbana não é ato discricionário, ou seja, não é opcional, mas uma obrigação do município. O que é discricionário é a definição, no plano diretor, da área de abrangência dos instrumentos urbanísticos como o PEUC e seus sucedâneos. Essa definição levará em conta as estratégias de urbanização do município e geralmente engloba as áreas centrais com diagnóstico de imóveis subutilizados. No próximo ponto se verá mais especificamente como se regulamentam e aplicam esses instrumentos de controle da função social da propriedade urbana.

## **5. A CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE COMPETÊNCIA LOCAL: PEUC E IPTU PROGRESSIVO**

O Estatuto da Cidade teve o êxito de conferir unidade à política urbana, tendo consagrado expressamente os princípios fundamentais do Direito à Cidade, conforme prevê o artigo 2º, caput: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Desse modo, o direito urbanístico fica:

[...] claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda hoje, inspira o direito civil. Ordem urbanística é um conceito caro ao Estatuto da Cidade. Seu primeiro sentido é o de ordenamento: a ordem urbanística é o conjunto orgânico de imposições vinculantes (são as “normas de ordem pública” a que alude o art. 1º, parágrafo único) que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. O segundo sentido é o de estado: a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar. (SUNFELD, 2010, p. 54)



Já foi referido que a gestão do PEUC e IPTU Progressivo são de competência dos municípios e que são os planos diretores de cada um deles que devem delimitar quais as áreas urbanas onde o instrumento será aplicado, buscando induzir o adequado aproveitamento da propriedade imobiliária urbana. É a lei municipal específica que vai determinar as condições e prazos para implementação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, desde que respeitados os limites mínimos previstos no Estatuto da Cidade (DENALDI; et. al, 2015, p. 11).

Reitera-se que o 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. A exceção da não utilização se dá nos casos em que o objetivo desse não uso vise à preservação de áreas ambientalmente sensíveis.

No debate da Assembleia Constituinte, que perdurou de 1987 a 1988, a Emenda Popular da Reforma Urbana trouxe esses instrumentos urbanísticos de controle da função social à discussão, buscando construir uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano, orientado por objetivos voltados a maior democratização do solo urbano e ao combate da especulação imobiliária do setor privado, mitigando o poder dos proprietários e trazendo o acesso à moradia e o direito à cidade para o centro das atenções. (DENALDI; et. al., 2015, p.13).

Em que pese a redação original da Emenda trouxesse a aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção de modo independente, a correlação de forças no congresso acabou por elencá-las, no artigo 182, CF, apenas de forma sucessiva. O objetivo dos movimentos sociais de reforma urbana era que os instrumentos fossem utilizados de forma independente, adaptando-se às estratégias dos diferentes municípios, sem a necessidade de aplicação sucessiva.

Ainda assim, o parcelamento, a edificação e utilização compulsória, bem como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, se constituem como instrumentos fundamentais para a concretização, no âmbito local, da função social da propriedade urbana, abrangendo de forma mais ampla a função social da cidade. Importa referir que “a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções” (GRAU, 2002).

Desse modo, a função social não apenas impõem limites ao exercício do direito de propriedade, como também prevê a obrigação de agir, vinculando o proprietário a



dar destinação adequada ao seu imóvel. Portanto, a propriedade imobiliária urbana que incorrer no descumprimento da função social poderá ser alvo de intervenção do Poder Público para que seja atendido o interesse coletivo. Diz-se “poderá” porque nem todo imóvel estará sujeito à aplicação do PEUC e seus sucedâneos, pois cada município definirá no seu plano diretor a área mais adequada para abrangência desses instrumentos, geralmente encampando áreas centrais e contíguas, a depender do grau de urbanização e aproveitamento do solo de cada região.

Segundo o Estatuto da Cidade, estão sujeitos ao PEUC, os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados. Entretanto, No entanto, o EC tratou apenas, no parágrafo 1º do Art. 5º, do conceito de subutilização<sup>6</sup>, relegando os demais conceitos para definição nos respectivos planos diretores ou nas leis municipais específicas. Outra característica importante é que o PEUC se vincula e ao imóvel e não ao proprietário, assim, uma vez que um imóvel seja notificado, ele carregará consigo a obrigação, cujos prazos não se interrompem em eventual transferência da propriedade<sup>7</sup>.

Ressalte-se que a existência de terrenos vazios ou ociosos, especialmente em áreas urbanizadas centrais, cuja manutenção visa uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, no que se denomina especulação imobiliária, diminui a oferta de espaços disponíveis nas cidades para a moradia e desempenho de atividades econômicas, com impacto direto para os grupos economicamente hipossuficientes.

É justamente com intuito de evitar a formação desses vazios, mitigando a especulação imobiliária e, por conseguinte, ampliando o acesso às áreas urbanizadas, que o Estatuto da Cidade regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, vinculando o proprietário à obrigação de dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Convém diferenciar as três hipóteses previstas do PEUC: O parcelamento se refere às glebas não edificadas e não loteadas, e consiste na obrigação do proprietário de proceder ao parcelamento do solo, segundo as diretrizes do plano diretor. A

---

<sup>6</sup> EC, Art. 5º (...) § 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

<sup>7</sup> EC, Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato intervivos ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.



edificação se refere à obrigação de edificar um imóvel, que já se encontra loteado, mas é composto apenas pela terra nua; Já a utilização compulsória se vincula aos imóveis não utilizados, que são os abandonados e não habitados, bem como os subutilizados, referentes àqueles imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido em lei municipal específica. (BARROS; et al. 2010)

Uma vez que o município identifique um imóvel sujeito ao PEUC e o notifique, a obrigação fica instituída para imóvel, obrigando o proprietário a dar-lhe uma utilização efetiva e adequada num determinado prazo, ainda que haja alternância de proprietários durante o prazo estabelecido na obrigação. O gravame se vincula ao imóvel e obriga os proprietários subsequentes a dar destinação adequada ao imóvel.

Para que essas determinadas regras tenham eficácia o legislador previu meios para compelir o proprietário a cumprir a obrigação estabelecida: a cobrança do IPTU progressivo no tempo é a principal delas. O IPTU é um imposto devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos e tem como base de cálculo uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. O EC permite que o Município aumente as alíquotas progressivamente, ao longo dos anos, para os imóveis cujos proprietários não obedeceram aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória. Essa é uma estratégia de penalizar a retenção do imóvel com fins de especulação da valorização imobiliária, de moda a tornar essa ociosidade, que não traz sem nenhum benefício para a cidade e coletividade, se torne inviável e onerosa economicamente. O IPTU progressivo tem caráter extrafiscal, sancionador e para dar maior eficácia ao instrumento o Estatuto da Cidade proibiu a concessão de isenções ou anistias fiscais.

Para tanto, o município, mesmo naqueles onde a edição do plano diretor<sup>8</sup> é facultativa, deve regulamentar o PEUC e seus sucedâneos de maneira correta, segundo os parâmetros estabelecidos no Estatuto da Cidade, com intuito de garantir, posteriormente, o pleno cumprimento da função social da propriedade urbana nas áreas delimitadas. No plano formal, há algumas etapas a cumprir para habilitar o uso desses instrumentos urbanísticos, que é o de regulamentar o PEUC e IPTU progressivo. A regulamentação envolve basicamente três etapas: previsão no plano diretor, edição de lei específica e decreto municipal regulamentador de competências internas e procedimentos administrativos em geral.

---

<sup>8</sup> O plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, segundo o EC, Art. 41.





Em relação ao plano diretor, que é o instrumento básico da política urbana de um município, é importante que além de delimitar as áreas sujeitas ao PEUC, ele determine: I - os critérios que caracterizem os imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, podendo incluir aí índices mínimos de aproveitamento; II - os prazos para cumprimento das obrigações decorrentes da notificação.

Mesmo que o plano diretor contenha os elementos recomendados pela Resolução do Conselho das Cidades, é imprescindível a aprovação de lei municipal específica que determine a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Portanto há necessidade de aprovação de duas leis municipais para que o município esteja apto a aplicar o PEUC e assim assegurar a qualidade de vida urbana e o cumprimento da função social da cidade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elevação do município à categoria de ente federado, muitas competências e responsabilidades foram assumidas pelos governos locais, muitas vezes sem a contrapartida financeira correspondente. Apesar da série de dificuldades que os entes locais enfrentam, na linha de frente dos problemas, os desafios exigem os que gestores locais tenham uma postura ativa frente a sua corresponsabilidade pela concretização das tarefas e objetivos constitucionais.

O direito à cidade e a responsabilidade pelo planejamento urbano então entre as tarefas inescusáveis na construção de uma cidade democrática, cujas ações públicas devem beneficiar a coletividade em detrimento do interesse especulativo de alguns proprietários de imóveis em áreas prioritárias nos centros urbanos.

O cumprimento da função social da propriedade é obrigação do proprietário, contudo, é o poder público local que deve exercer a fiscalização para que esse dever seja efetivamente cumprido. Para tanto dispõem de uma série de instrumentos urbanísticos legais, que, aplicados sucessivamente, tem o condão de induzir o adequado aproveitamento dos imóveis urbanos, inclusive com destinação social. Assim, a Constituição Federal previu e o Estatuto da Cidade regulamentou o instituto do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) bem como o IPTU progressivo no tempo para aqueles imóveis não utilizados ou subutilizados.



A segregação urbana, a moradia precária e a ocupação de áreas que representem riscos ambientais, além de agravar o processo de horizontalização das cidades e o aumento dos custos de administração dos municípios, do deslocamento dos moradores, exclui um segmento populacional do direito à cidade, do acesso aos bens coletivos e das oportunidades nos centros urbanos.

Ocorre que parte dos municípios brasileiros não consegue realizar a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano de forma eficiente, seja pela falta de regularização fundiária de boa parte da zona urbana, seja pela dificuldade de atualização periódica dos valores venais dos. Com isso, o município compromete a arrecadação de receitas próprias e sua própria autonomia financeira e, paralelamente, deixa de controlar o preço do solo e dos imóveis por valor de mercado, não efetuando a recuperação de mais-valias fundiárias, que são os ganhos indevidos decorrentes da urbanização promovida pela Administração Pública na valorização de um imóvel.

Acrescente-se ainda que há enorme dificuldade de cumprimento dos mecanismos previstos na legislação nacional, especialmente no Estatuto da Cidade, por parte dos municípios. Não há o estabelecimento de alíquotas mínimas de IPTU, nem a obrigação de um escalonamento mínimo nas alíquotas referentes à progressividade fiscal do tributo. Parte dos municípios, especialmente os de menor porte, sequer chegaram a implementar a legislação referente ao parcelamento, edificação e utilização compulsória.

Assim, resgatando o problema de pesquisa, entende-se que o impasse da política urbana só poderá ser enfrentado sanado pela atuação dos governos locais se existirem de regras gerais e parâmetros mínimos de atuação. Não há norma superior que vincule os municípios a efetuar a recuperação das mais-valias fundiárias. Desse modo, a obrigação do município em definir o conteúdo da função social da propriedade urbana e fiscalizá-la, garantindo o direito à cidade como valor de uso e não como valor de troca, mostra-se insuficiente e incapaz de promover o uso democrático e sustentável do espaço urbano.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.272.





LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** Trad.: Estela dos Santos Abreu. 2.ed. São Paulo: Martins fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis (RJ): Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia.. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: expressão popular, 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: (história-teoria-prática).** São Paul: Saraiva, 1988.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Educs, 2016.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **O direito à cidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson A; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001.** 3.ed. v. 10, n. 2. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual.** Novos Estudos, n. 104, p. 92, 2016. Disponível em: <  
<http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/#58ed31f64e057>> Acesso em 22 out. 2018.