Modalidade do trabalho: Artigo completo

Grupo de trabalho: GT1 - Estado, Economia do Setor Público, Políticas Públicas, Tecnologias Sociais.

MODALIDADE DE APRESENTAÇÃO: (x) ORAL ( ) PAINEL

Estatuto da Cidade e a Garantia da Função Social da Propriedade Urbana: IPTU progressivo no tempo, parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação para fins de reforma urbana.

Ronan Soares dos Santos[1]

José Antônio Gonçalves dos Santos[2]

Resumo: Devido ao impressionante aumento da população urbana brasileira nas décadas de 1970 e 1980 e dos problemas advindos desse fato, como a escassez de moradias adequadas para todos, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganhou força e influenciou a mudança na legislação urbana nacional. A primeira grande mudança foi a inclusão na Constituição Federal de 1988 de um capítulo sobre a política urbana e depois a elaboração do Estatuto da Cidade, Lei 10257 de 2001, que veio regulamentar o capítulo sobre a política urbana da Constituição. Um dos principais objetivos da política urbana constante tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade é a busca pela função social da propriedade urbana, e consequentemente o combate à especulação imobiliária. Desta forma, este artigo tem como objetivo analisar um dos instrumentos contidos na Lei 10257/01, o IPTU progressivo no tempo, como meio a ser utilizado para evitar a especulação e fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social. Verificou-se que o IPTU progressivo no tempo, tal como está no Estatuto da Cidade, apresenta características que dificulta o alcance dos seus objetivos.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade, Função social da propriedade urbana e IPTU progressivo no tempo.

[1] Doutor em Planejamento Territorial pela Universidade de Barcelona, Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (DCSA-UESB), E-mail: ronansoares007@yahoo.com.br.

[2] Doutorando em Difusão do Conhecimento/IFBA, Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (DCSA-UESB), E-mail: jose.goncalves@uesb.edu.br

Introdução

A política urbana no Brasil apresentou mudanças significativas, na década de 1980, devido ao fato chamado por Maricato (2000) de tragédia urbana brasileira. Esse é resultado da grande migração rural observada no Brasil na segunda parte do século XX, como se pode verificar no Quadro 01. Tal tragédia também é explicada pela recessão econômica iniciada no fim da década de 1970 e que seguiu os anos de 1980 e 1990.

Quadro 01 – Crescimento da população do Brasil entre 1940 a 1991 (em 1000)

Ano	População Rural	%	População Urbana	%	Total
1940	28.300	68,8	12.900	31,2	41.200
1950	33.200	63,8	18.800	36,2	52.000
1960	38.800	55,3	31.300	44,7	70.100
1970	41.100	44,1	52.100	55,9	93.200
1980	38.600	32,4	80.400	67,6	119.000
1991	35.800	24,3	111.000	75,7	146.800

Fonte: IBGE (2013)

Entre as décadas de 1940 e 1980, há uma verdadeira inversão quanto ao local de residência da população do Brasil, no ano de 1940 a taxa de urbanização era de 31,20%, em 1980 esse percentual já é de 67,60%. Nesses quarenta anos a população total brasileira, praticamente, tripicou, ao passo que a população urbana multiplicou-se seis vezes. Em 1991 a população urbana do Brasil passava de 75% do total, apresentando uma população maior que a população total do país em 1970.

Além disso, nos anos de 1980 e 1990, as taxas de crescimento demográfico foram maiores que o crescimento do PIB, resultando na evolução negativa do PIB *per capita,* esse fato trouxe um forte impacto social e ambiental, aumentando o universo de desigualdade social.

Nas duas décadas, 1980 e 1990, conhecidas como “décadas perdidas” há uma grande concentração da pobreza na zona urbana. Nesse período, pela primeira vez, o país apresenta multidões concentradas em vastas regiões (morros, alagados, várzeas, encostas) e há um aumento, exorbitante, do número de favelas e loteamentos clandestinos, caracterizados pela pobreza homogênea.

Em contraste com a aglomeração da população pobre em favelas e loteamentos irregulares sem infraestrutura urbana adequada, formava-se nas grandes cidades vazios urbanos localizados em bairros já equipados com infraestrutura e sem utilização, somente como forma de especulação imobiliária (SANTOS, 1998; BRASIL, 2005; SOUZA, 2008).

Também, foi na década de 1980 que a sociedade do Brasil passou a vivenciar o fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o começo de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do país (MARICATO, 2002).

Somados aos fatos anteriores, o Brasil passa de um regime político militar ditatorial para uma democracia, e essas questões influenciam a legislação urbana que passa a defender uma cidade de todos, isto é, uma cidade democrática.

O marco na defesa de uma cidade para todos foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição mais liberal e democrática que o Brasil já teve, daí porque foi denominada de "constituição cidadã". Essa constituição, além de trazer a redemocratização ao país, consubstancia o respeito à segurança e às liberdades individuais, ou seja, garante o clássico tripé dos direitos – civis, políticos e sociais – que embasam as modernas democracias.

Devido a isso, a defesa de uma reforma urbana ganha força e de forma inédita uma Constituição do Brasil tem um capítulo sobre política urbana. Assim, esse artigo tem como objetivo analisar a nova política urbana brasileira, analisando principalmente se o instrumento de IPTU progressivo no tempo apresenta características que possam democratizar o acesso a moradia urbana.

A Política Urbana na Constituição de 1988

As raízes da ideia de reforma urbana remontam aos anos de 1960. Em 1963, ocorreu o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana na cidade de Petrópolis (RJ), o encontro contou com a presença de políticos, intelectuais e técnicos. No seminário foram debatidos parâmetros para balizar o crescimento das cidades que começavam a se delinear.

No entanto, com o golpe militar e a instauração do regime de exceção a mobilização da sociedade civil em volta das amplas reformas sociais, inclusive a urbana, foi desmontada e substituída por um planejamento urbano tecnocrático e centralizado. Durante o regime militar as questões urbanas se resumiram à legalização de loteamentos clandestinos e à construção de conjuntos habitacionais que não beneficiaram a população mais pobre (FERREIRA, 2003).

No final dos anos 1970 e no inicio da década de 1980, os excluídos do “milagre econômico” começam a mobilizar-se em torno da questão urbana. A eleição indireta do primeiro presidente civil após o golpe militar, em meados dos anos de 1980, trouxe uma pequena abertura política e a esperança de uma nova constituição para o Brasil.

Esses fatos serviram como catalisadores para a recomposição do debate da reforma urbana. Nos novos debates sobre a questão urbana, foram incorporadas a questão da moradia e outras questões como as transformações vividas pelo Brasil em função da acelerada urbanização; foi nesse contexto que surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Souza (2008, p. 158) resume assim a nova concepção do movimento de reforma urbana progressista:

> (...) *um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento de seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades* (...). Desta forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (...) não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial (grifo no original).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganha força e passa a ter participação de acadêmicos, entidades profissionais e movimentos populares. Com a oportunidade aberta pelo Congresso Nacional da sociedade civil poder elaborar emendas populares a serem apresentadas à Assembleia Constituinte, o MNRU elaborou a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana que foi subscrita por cerca de 130.000 (cento e trinta mil) eleitores (FERREIRA, 2003).

Entretanto, como lembra Souza (2008), a obrigatoriedade do Congresso era de receber as propostas e não de incorporá-las integralmente à nova constituição. Por isso, durante os debates e votações no Congresso, a emenda foi sendo gradativamente “enxugada”, proposições sobre os transportes coletivos e serviços públicos foram excluídos e os terrenos públicos foram suprimidos da aplicação do instrumento do usucapião.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição do Brasil com um inédito capitulo sobre política urbana. O conteúdo, bastante diluído e modificado, da ementa popular está presente nos artigos 182 e 183, conforme segue:

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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 da cidade*** e garantir o bem-estar de sues habitantes.

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

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

§ 3° - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitos com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4° - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei especifica para área incluída no plano diretor, ***exigir***, nos ternos da lei federal, ***do proprietário do solo urbano*** não edificado, subutilizado ou não utilizado, ***que promova seu adequado aproveitamento***, sob pena, sucessiva, de :

I – parcelamento ou edificação compulsório;

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

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da divida 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1° O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2° - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3° - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

(Grifo nosso) (BRASIL, 1988).

O texto da Constituição demonstra um grande avanço na legislação urbanística com o fim de tornar as cidades socialmente justas e reter a especulação imobiliária. Chama nossa atenção a obrigatoriedade de Plano

Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes e a responsabilidade do desenvolvimento urbano como atividade típica do poder público municipal.

> *Um desenvolvimento urbano autêntico* (...) *não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica.* Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um *desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade*: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e cada vez mais justiça social (grifo do original) (SOUZA, 2011, p. 101).

Para que as cidades brasileiras alcancem um autêntico desenvolvimento urbano é necessária uma reforma urbana. Reforma essa que não se refere a uma remodelação do espaço físico urbano, e sim a uma melhora na qualidade de vida população, especialmente no que tange à parcela mais pobre e à elevação do nível da justiça social.

Ciente disso a política urbana da Constituição Federal impõe de forma implícita os objetivos a serem alcançados pela política urbana. Os principais objetivos são: coibir a especulação imobiliária; reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial na cidade, ou seja, reduzir a segregação socioespacial; democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano e garantir segurança jurídica para as populações residentes em espaços carentes de regularização fundiária.

De forma objetiva a finalidade dos preceitos constitucionais é garantir a função social da cidade e da propriedade. Como função social da cidade é possível entender que:

> As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que geram situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social (BRASIL, 2005, p.45).

Deste modo, a política urbana na busca pelas funções sociais da cidade deve realocar os recursos e a riqueza da cidade de forma mais equitativa com o fim de combater as situações de desigualdade socioeconômica

existentes nas cidades brasileiras. Ou seja, é necessária uma distribuição justa dos equipamentos e da infraestrutura urbana pela cidade, de modo que todos os munícipes tenham igual acesso a eles.

Fiorillo (2008) vai além e defende que a função social da cidade só estará sendo cumprida quando seus habitantes tiverem pleno acesso à previdência social, à proteção a maternidade e à infância, à assistência aos desamparados e, ao mesmo tempo, tiverem garantidos os direitos imateriais como liberdade e igualdade.

Assim, a cidade tem que oferecer condições adequadas para o desempenho das atividades econômicas, sociais e culturais. Assim, o cumprimento das funções sociais da cidade também está relacionado com o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Quanto à função social da propriedade, a Constituição determina que ela seja o principio norteador do regime de propriedade urbana. Grau (2012) ao analisar sobre a função social da propriedade aponta a distinção entre o direito individual da propriedade e a função social, sendo que o direito à propriedade se justifica para que o proprietário possa prover a sua subsistência e de sua família, daí porque se evoca a garantia do direito à herança.

Já uma propriedade particular dotada de função social é justificada pelos seus fins e também pelos seus serviços. Ou seja, o princípio da função social da propriedade impõe ao dono, ou a quem detém o controle, o dever de usar a propriedade não só em beneficio próprio, mas também de outrem. Assim, a função social da propriedade impõe ao proprietário uma obrigação de comportamento ativo, obrigação de fazer e não meramente de não fazer.

Por isso, o Poder Público Municipal, através do Plano Diretor, pode exigir do proprietário o uso adequado que beneficie a coletividade o que implica numa destinação concerta da sua propriedade para atender um interesse social.

Assim, a Constituição Federal de 1988 impõe um novo conceito de propriedade. Agora a propriedade deve estar vinculada ao seu valor de uso e não ao seu valor de troca, por isso a propriedade cumprirá suas funções sociais quando ela atender as reais necessidades de habitação e o pleno ordenamento da cidade.

Para isso a Constituição estabelece alguns instrumentos que devem ser utilizados pelos municípios com forma de exigir dos proprietários de lotes vazios que promovam seu adequado uso. Tais instrumentos são: parcelamento e edificação compulsória, imposição de impostos progressivos e até desapropriação, limitando, assim, a especulação do solo urbano e aumentando a oferta de terrenos urbanos. Todos esses instrumentos poderão ser utilizados para que os princípios da função social da cidade e da propriedade sejam alcançados.

No entanto, mesmo após a promulgação da Constituição Federal, não foi possível a utilização dessas determinações, de imediato, pois faltava uma legislação que a complementasse, conforme o artigo n° 182

prescreve. A Lei n° 10257, que veio dar efeito à questão urbana na CF, só foi aprovada em 2001, mais de uma década depois da promulgação da Constituição, depois de muitos debates e negociações, ficando conhecida como "Estatuto da Cidade".

O Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para o planejamento e desenvolvimento urbano e foi considerado um marco referencial da trajetória da reforma urbana. Para Silva e Araújo (2003) é um instrumento de cidadania, uma vez que pressupõe uma gestão democrática das cidades e veio suprir uma deficiência normativa na área da política urbana apontada pelas cidades, as quais competem a execução da política de desenvolvimento urbano, imposta da Constituição.

O estatuto da Cidade e a busca pela função social da propriedade.

A Lei 10257/01 é dividida em cinco partes que tratam, respectivamente de: normas sobre o uso da propriedade urbana visando ao interesse coletivo, à segurança e ao bem-estar do cidadão e ao equilíbrio ambiental; instrumentos da política urbana; plano diretor; gestão democrática da cidade; penalidade para o não cumprimento da lei e prazo máximo para a elaboração do plano diretor.

Como a supracitada lei determina as diretrizes gerais para a elaboração dos planos diretores das cidades, faremos uma explanação dos pontos que mais influenciam da questão do uso do solo urbano e de construções de residências.

No Capítulo I que trata sobre as diretrizes gerais, o Estatuto institui os parâmetros que devem nortear a política urbana em todas as esferas do Poder Público – municipal, estadual e federal.

> As diretrizes gerais da política urbana estabelecida no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais prevista na lei (BRASIL, 2005, p.31).

Percebe-se que o uso dos instrumentos da política urbana, por parte do Poder Público municipal, está estritamente vinculado a finalidade determinada no Estatuto da Cidade. O uso da legislação urbana que contrarie

as diretrizes gerais da Lei 10257/01 passar a ser considerada uma lesão à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana, fato que poderá ser questionado até por via judicial.

O primeiro artigo a Lei 10257/01, por sua vez, determina:

> Art. 1° - Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
>
> Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Desta forma, explicita que os preceitos de ordem pública e interesse social, que passam a regular o uso da propriedade nas cidades, deixaram de ter caráter único e exclusivamente individual. A partir dessa lei a propriedade passa a assumir valores metaindividuais, uma vez que seu uso será regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar de todos (FIORILLO, 2008).

Também merece destaque a menção ao equilíbrio ambiental como uma das finalidades do uso da propriedade urbana. O direito a um meio ambiente equilibrado já tinha sido garantido pela Constituição Federal no Art. 225, agora a questão urbana e a ambiental estão unidas como norteadoras do ordenamento dos espaços urbanos.

Assim, cabe analisar também as principais diretrizes gerais determinadas pelo Estatuto da Cidade a serem observadas pela legislação urbana municipal, que foram arrolados no segundo artigo.

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, 2001)

Esse primeiro inciso resume o objetivo e as diretrizes de todo o Estatuto da Cidade. O direito à cidade, a primeira e também a mais importante diretriz do Estatuto, amplia o conceito de direito à moradia determinado na Constituição Federal de 1988.

O direito a moradia é reconhecido no Brasil desde 1948, ano de Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Assembleia Geral das Nações Unidas que teve o Brasil como signatário. Nesse documento está determinado no Art. 25, § 1° “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de

assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis" (BRASIL, 2013).

O direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal no ano de 2000 por meio da Emenda Constitucional n° 26. Essa Emenda alterou a redação do Artigo 6° do Titulo II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para que fosse incluído o direito à moradia no rol dos direitos sociais da população brasileira (MORAIS et al, 2009).

Segundo Stefaniak (2010, p.241) o conceito de moradia adequada é o definido pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos:

> Moradia adequada significa algo mais que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade e durabilidade das estruturais, iluminação, calefação e ventilação suficientes, uma infraestrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho a aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponível a um custo razoável (...).

O direito à cidade, entretanto, vai além do direito à moradia adequada, sendo que conceito de tal direito defendido no Estatuto da Cidade é o apresentado por Lefebvre (2011). Em sua obra o autor mostrar que o direito à cidade é resumido da seguinte forma:

> O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direto à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2011, p.134) (Grifos no original).

Percebe-se que inerente ao direito à cidade está o direito a uma moradia digna e a garantia desse direito depende, entre outras coisas, de que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Por isso, nos seus artigos iniciais o Estatuto da Cidade deixa claro que a execução da política urbana, exercida pelos municípios, deve regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, ou melhor, a propriedade deve cumprir um fim social. O fim social de uma propriedade é atingido quando há equilíbrio entre o interesse público e o privado, sendo que o interesse público é superior ao privado. Assim, a utilização que se faz da propriedade permitirá uma urbanização mais justa e também ira assegurar um equilíbrio nas relações da cidade.

> O princípio norteado do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitido que, por meio do Plano Diretor, o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário, o seu direito em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social (BRASIL, 2005, P.46).

Para isso, o Poder Público deve ordenar e controlar o uso do solo na cidade, de forma a evitar a utilização inadequada ou inconveniente. Também deve impor normas para evitar a retenção especulativa dos imóveis urbanos, que resulte na sua subutilização ou não utilização e, assim, promover a Reforma Urbana.

Destarte, o Estatuto da Cidade põe no patamar de normas gerais do direito urbanístico e do planejamento urbano no Brasil a utilização inadequada dos imóveis urbanos – Art. 2, inciso VI, a – assim como o combate à retenção especulativa do imóvel urbano – Art. 2, inciso VI, e.

Como instrumentos para atingir os fins descritos acima, o Estatuto da Cidade abre um leque de opções como o parcelamento e a edificação ou utilização compulsória, constantes na Seção II, integrante do Capítulo II, artigo 5°.

O artigo 5° determina:

> Art. 5° Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação (BRASIL, 2001).

Cabe ao Município, através de lei específica, indicar as áreas urbanas sujeitas ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsória. Porém, essa indicação está limitada à área constante no Plano Diretor, que deve definir as áreas em função do planejamento urbano e dos aspectos urbanísticos.

As áreas sujeitas a esses instrumentos devem estar dotadas de equipamentos públicos compatíveis com a utilização desejada e que seja de urbanização prioritária. Assim, é preciso caracterizar uma subutilização de equipamentos públicos existentes em algumas áreas da cidade, resultando no interesse de sua maior utilização.

Portanto, o instrumento dirige-se aos vazios urbanos lesivos, entendidos com propriedades urbanas que nessa condição não estão cumprindo sua função social, o que caracteriza imóvel subutilizado. Neste sentido, Guimaraens (2002) alerta para que as áreas vazias, mas que não dispõem de infraestrutura – ou que esteja localizada em áreas que se encontre saturada, ou ainda em locais de preservação ambiental – não deverem estar sujeitas a tal instrumento, sob pena de prejuízo à cidade.

O parágrafo primeiro do artigo 5° esclarece sobre o conceito de subutilização:

> § 1°. Considera-se subutilizado o imóvel:
>
> I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente;
>
> II – (VETADO) (BRASIL, 2001).

Como prevê o artigo 5°, o dono do terreno subutilizado será notificado com o fim de que no prazo e condições determinadas promova o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, conforme parágrafos 2° e 3°. O parágrafo 4° estabelece os prazos mínimos a serem observados pelo proprietário de imóveis caracterizados com subutilizados.

> § 4° Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:
>
> I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
>
> II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras de empreendimento.
>
> § 5° Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, o que o parágrafo 4° determina é que uma vez notificado o proprietário de que seu imóvel urbano está subutilizado, ele tem o prazo de, no mínimo, um ano para apresentar o projeto que reverterá tal situação. Sendo aprovado o projeto pelo Poder Público municipal o proprietário terá dois anos para iniciar a obra necessária. Segundo Guimaraens (2002) a lei municipal não só pode, como deve estabelecer o prazo para a conclusão das obras, sem a qual o objeto da obrigação não será cumprido.

No artigo 6° há uma determinação muito importante para evitar descumprimento da lei através da transmissão da propriedade:

> Art. 6°. A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5° desta Lei, sem interrupção de qualquer prazos (BRASIL, 2001).

Em razão do disposto nesse artigo, eventual transmissão do imóvel, após a notificação, transfere-se também a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, sem interrupção dos prazos.

Caso o proprietário ou responsável, depois de transcorrido os prazos, não cumpra a notificação o município poderá aplicar a Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. É o que já estava previsto na Constituição Federal e foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, na Seção III, artigo 7°:

> Art. 7° Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do Art. 5° desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5° do art. 5° desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
>
> § 1° O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei específica a que se refere o caput do art. 5° desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, repeitada a alíquota máxima de quinze pro cento.
>
> § 2° Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8°.
>
> § 3° É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo (BRASIL, 2001).

Pelo disposto no art. 7°, é possível perceber que a natureza do IPTU progressivo no tempo é extra-fiscal. Assim, a finalidade do Poder Público municipal com a utilização do IPTU progressivo no tempo não é a de aumentar a arrecadação, mas sim de induzir o proprietário do imóvel urbano a parcelá-lo, edificá-lo ou utilizá-lo de forma a atender sua função social.

Além disso, a artigo acima citado traz normas gerais orientadoras e limitadores para a Lei municipal. Quanto à alíquota do imposto o Estatuto determina dois critérios diferentes para sua cobrança: o primeiro é que a majoração não pode exceder a duas vezes o valor do ano anterior, ou seja, o valor a majorado, da um ano para outro, deverá ser igual ou inferior a 100% do valor original.

O segundo critério refere-se à alíquota máxima do imposto, a Lei Federal determina que em nenhum momento a alíquota seja superior a 15%. O Estatuto também determina que a majoração do IPTU só poderá ocorrer por cinco anos consecutivos, devendo manter a última alíquota até que seja cumprida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel urbano.

Digno de nota é que o parágrafo três proíbe aos proprietários de imóveis que não estejam cumprindo a função social a concessão de isenções ou de anistia de débitos decorrentes do IPTU progressivo. Essa proibição mostra que o IPTU progressivo é uma sanção, por isso, não é passível nenhuma isenção ou anistia. Além do mais, o proprietário só deve deixar de pagar o IPTU progressivo caso cumpra a obrigação imposta pelo Poder Público municipal.

Na hipótese do proprietário do imóvel urbano não cumprir o determinado pela Lei Municipal após cinco anos de incidência do IPTU progressivo o Poder Público poderá desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. É o que dispõe o artigo 8° do Estatuto da Cidade:

> Art. 8° Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (BRASIL, 2001).

Esse artigo veio regulamentar a desapropriação para fins da reforma urbana, como determinado na Constituição, inciso III do parágrafo 4° do artigo 182. Essa desapropriação configura-se com uma sanção, pois o critério definido para fins de pagamento da indenização foi o de títulos da dívida pública (BRASIL, 2005).

No entanto, como mostra Guimaraens (2002) o caráter dessa desapropriação não é meramente punitivo, mas também de adequação do imóvel a sua função social. Isso fica evidente porque o Estatuto além de prever as regras de desapropriação, determina as obrigações do Município decorrente da desapropriação.

O parágrafo 4° do artigo 8° da mesma Lei, determina: “O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contato a partir da sua incorporação ao patrimônio público”.

Assim, uma vez concretizada a desapropriação, o Poder Público assume a responsabilidade e a obrigação que era do antigo proprietário. No entanto, para o cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização, o Estatuto autoriza o Município a conceder ou alienar o imóvel a terceiro, transferindo a obrigação inicial.

A clara intenção desses artigos é evitar a expansão horizontal da estrutura urbana em direção a locais desprovidos de infraestrutura ou frágeis do ponto de vista ambiental, e também evitar a especulação imobiliária, que tem sua maior caracterização na retenção do solo urbano como forma de reserva de valor, principalmente as áreas ociosas já dotadas de infraestrutura e equipamento.

Campos Filho (2001, p.48) define da seguinte forma a especulação imobiliária:

> (...) uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível de espaço urbano.

Esta é uma pratica muito comum no Brasil e em Vitória da Conquista: os lotes ficarem sem utilização por anos, esperando sua valorização para serem vendidos, produzindo os vazios urbanos.

Uma das explicações para esse fato é que o solo não é um meio de produção como qualquer outro, uma vez que ele não se transforma e também não é reproduzível, suas características artificiais, naturais e de acessibilidade não são, normalmente, repetitivas. Por isso, pode-se dizer que o preço do solo é determinado pelo poder que tem o proprietário de controlar sua oferta e pela disposição do usuário em remunerar o proprietário.

Fiana (1990) citado por Silva (1992) descreve outros fatores que determinam a valor de um lote, são eles: as atividades que são realizadas em outros terrenos próximos e as peculiaridades das atividades econômicas que competem por seu uso. Assim, cada utilização do solo altera o preço do mesmo e dos demais que estão na sua proximidade, deste modo é o uso do solo que determina os preços fundiários.

Smolka (1983) acrescenta mais dois componentes: o valor potencial e a expectativa de valorização futura. O valor potencial reflete algumas condições histório-institucionais inseparáveis do mercado do solo urbano e que determina um preço inicial abaixo do qual o mesmo não é vendido. Essas condições facilitam a manipulação de interesses dos donos do terreno enquanto grupo social, pois eles controlam a disponibilidade dos lotes e influenciam a forma de utilização. Assim, o valor potencial tem como base a capacidade dos proprietários em influenciar o uso do solo e o poder de retenção dos mesmos.

A expectativa de valorização futura do solo baseia-se na hipótese do solo sofrer variação ao longo do tempo, em função das vantagens proporcionadas pelo uso e alterações do solo sobre os demais. Assim, no contexto urbano, o valor do solo estará vinculado às modificações ocorridas no ambiente construído, que pode alterar os atributos do lote proporcionando a ele vantagens locacionais na forma de renda fundiária. Além do Estado, o capital privado também é responsável pela transformação do ambiente construído urbano, logo ele tem interesse em apropriar de parte das vantagens locacionais criadas.

É possível concluir das ideias de Faina (1990) e Smolka (1983), que o proprietário do solo urbano vai ter um ganho maior, ou lucro, quanto maior for o seu poder de reter o lote sem precisar vendê-lo ou utilizá-lo, ou melhor, quanto maior o tempo que ele tiver para especular. É este tipo de especulação que o Estatuto das

Cidades tenta combater com os artigos 5°, 7° e 8°, forçando os proprietários dos terrenos a darem uma utilização adequada, aos mesmos, sob pena de desapropriação compulsória.

Eficiência do IPTU progressivo no tempo

Analisando mais profundamente os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação do solo urbano, é possível verificar certa ineficiência. Detectou-se no ritmo de utilização dos instrumentos nas propriedades urbanas que não cumprem adequadamente sua função social, uma complacência descabida, o que atrasa, injustificadamente, o direito de usar adequadamente uma propriedade em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais.

Detectando o Poder Público municipal que uma determinada propriedade urbana não esteja edificada, está sendo subutilizada, ou não utilizada, enquadrando-se, desta forma, na hipótese prevista no parágrafo 4° do artigo 182 da Constituição Federal, que também corresponde com aos artigos 5 e 6 do Estatuto da Cidade, o seu proprietário poderá, conforme o caso, continuar com esse uso indevido, *por mais oito anos*, no mínimo, em evidente prejuízo de todos os citadinos que necessitam do mesmo espaço.

Sobre os prazos, é possível verificar que é de um ano o primeiro prazo concedido para que o proprietário apresente um projeto de melhor utilização da propriedade, § 4, inciso I do art. 5°. Apresentado o projeto, o proprietário tem mais dois anos para iniciar as obras, inciso II do § 4 do mesmo artigo.

Caso toda a tramitação burocrática, na prefeitura, não apresente interrupção, inclusive por força de algum instrumento jurídico, já se terão passados três anos daquele uso indevido. Neste caso, não levando em consideração o tempo anterior à primeira notificação do Poder Público.

E, mesmo depois disso, se o projeto apresentado não tiver sido executado – note-se a benevolência da legislação – o proprietário ainda terá mais cinco anos de IPTU progressivo no tempo. Perfazendo assim, oito anos para que o proprietário seja “devidamente punido” por uma desídia resguardada pela legislação.

Somente após tudo isso é que o Poder Público poderá desapropriar tal imóvel através de pagamento em títulos da divida pública. Digno de nota é que a desapropriação poderá vir depois de uma ação judicial que tramite por mais alguns anos.

Deste modo, Alfonsin (2002, p.71) destaca que:

> (...) enquanto o “devido processo legal” de intervenção do Poder Público sobre o imóvel vai-se processando, o indevido processo social sob o qual o referido bem está sendo

> usado por um em prejuízo de todos, vai cumprindo o seu sinistro papel no fim do qual ainda será indenizado.

Além dessas limitações, Souza (2008) adverte que é raro nas cidades brasileiras a regular e rigorosa atualização dos *cadastros técnicos* – que compreendem desde os simples cadastros fundiários ou imobiliários, que admitam uma visão da estrutura de propriedade, até plantas contendo dados sobre a infraestrutura instalada e os serviços prestados – e *plantas genéricas de valores* – as quais contêm uma divisão da área urbana do município de acordo com o seu *status,* ao fixarem os valores básicos unitários, por metro quadrado, de terrenos e edificações, considerando a realidade do mercado imobiliário e os possíveis fatores de valorização.

A falta de cadastros e plantas de valores atualizados compromete não só a arrecadação do IPTU "normal", a eficiência do IPTU progressivo no tempo, mas também a aplicação de vários outros instrumentos constante no Estatuto da Cidade. Esse fato impede que os objetivos mais ambiciosos em matéria de um planejamento e de gestão eficiente e progressista sejam alcançados.

> Na verdade, cadastros e plantas de valores são coisas tão básicas que, muito mais que impedir ou dificultar a implantação deste ou daquele instrumento específico, a sua ausência ou a sua desatualização dificultam, pura e simplesmente, qualquer planejamento sério e qualquer gestão minimamente eficiente (SOUZA, 2008, p.306).

Conclusão

O capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, Lei 10257 de 2001, frutos de intensa luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foram um significante avanço na legislação urbana do Brasil. Em ambas, um dos objetivos e serem alcançados é que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Para isso, o Estatuto da Cidade inovou e trouxe vários instrumentos como meio para fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social, entre eles o IPTU progressivo no tempo, constante no artigo 7.

No entanto, apesar dos avanços na política urbana advindos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei 1057/01, a busca pela função social da propriedade urbana esbarra na benevolência dos prazos e nos trâmites demorados para que as ações sejam cumpridas.

Cabe destacar, entretanto, que não somente os prazos afetam a eficiência de tal legislação, a dificuldade em se obter cadastros e plantas também dificulta o planejamento e gestão do solo urbano, diminuindo não só a arrecadação municipal, mas também impedindo que a função social da propriedade urbana seja exercida.

Bibliografia.

ALFONSIN, Jacques T. Breve apontamento sobre a Função Social da Propriedade e da Posse urbanas à luz do Novo Estatuto da Cidade. In: OSORIO, l.M. (org.) **Estatuto da Cidade e Reforma urbana:** Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

BRASIL. **Estatuto da Cidade – guia para a implementação pelos municípios e cidadãos:** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. ROLNIK,Raquel (coord.).3.ed. Brasília: CEF/ Polis, 2005.

_____.Presidência da República. Casa Cicil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao. Acesso em Agosto de 2012.

BRASIL (Rep. Federativa). **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade.** Brasília: DOU, 10/07/2001.

_____. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: http://www.portal.mj.gov.br. Acesso em março de 2013.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras:** seu controle ou o caos, o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

FERREIRA, João S.W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** Texto de apoio às discussões da Mesa 1 da V Conferencia das Cidades – Câmara Federal, 2003.

FIORILLO, Celso, A. P. **Estatuto da Cidade comentado:** Lei 10.257/2001 – Lei do meio ambiente artificial. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Critica.** São Paulo: Malheiros, 2012 (15° edição).

GUIMARAENS, Maria E. B. Instrumentos de Garantia da Função Social da Propriedade Urbana: Parcelamento e Edificação Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação para fins de Reforma Urbana. In: OSORIO, l.M. (org.) **Estatuto da Cidade e Reforma urbana:** Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Populacionais. Disponível em www.sidra.ibge.gov.br, acesso em março de 2013.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à Cidade.** São Paulo: Centauro Editora, 2011.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva,** 14(4), 2000.

MARICATO, Ermínia. Dimensões da tragédia urbana**. Revista Comciencia** (periódico on line). Disponível em www.comciencia.br., 2002.

MORAIS, Maria P. et al. A CF/88 e as Políticas Setoriais Urbanas. In:CARDOSO JR, J. C. et al. **A Constituição de 1988 revisitada:** recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009. V2.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1998.

SILVA, Carlos A. F. O capital incorporador e a segregação social do espaço urbano. **Boletim Goiano de Geografia**, 12(1): 53-63, Jan/Dez, 1992.

SMOLKA, M. O. **Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço:** elementos para uma discussão da cidade na Teoria Econômica. PNPE/IPEA, Rio de janeiro, n.13, 1983.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo L. **ABC do desenvolvimento urbano.** 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

STEFANIAK, J.L. A Efetividade do Direito Humano e Fundamental à Moradia. **Direitos Fundamentais e Democracia.** V8, n.8, p.237-256, (jul./dez. 2010). Disponível em: http//www.revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/.../253, acesso em setembro de 2012.