



**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA
SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO –
MESTRADO**

ROBERTO JOSÉ COSTA MOTA JÚNIOR

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE
COMBATE À RETENÇÃO ESPECULATIVA DE IMÓVEIS: O CASO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

PORTO ALEGRE

2024

ROBERTO JOSÉ COSTA MOTA JÚNIOR

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE
COMBATE À RETENÇÃO ESPECULATIVA DE IMÓVEIS: O CASO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Fundação Escola Superior do
Ministério Público do Estado do Rio Grande
do Sul para obtenção do título de Mestre em
Direito.

Área de Concentração: Tutelas à Efetivação
dos Direitos Transindividuais.

Orientadora: Profa. Dra. Betânia de Moraes
Alfonsin.

PORTO ALEGRE

2024

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Mota Júnior, Roberto José Costa

Desafios e perspectivas na aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis: o caso do município de São Paulo / Roberto José Costa Mota Júnior. -- Porto Alegre 2024.

130 f.

Orientadora: Betânia de Moraes Alfonsin.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Retenção Especulativa de Imóveis. 2. Desenvolvimento Urbano Sustentável. 3. Função Social da Propriedade. 4. Estatuto da Cidade. I. Alfonsin, Betânia de Moraes, orient. II. Título.

ROBERTO JOSÉ COSTA MOTA JÚNIOR

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA APLICAÇÃO DOS MECANISMOS DE
COMBATE À RETENÇÃO ESPECULATIVA DE IMÓVEIS: O CASO DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Fundação Escola Superior do
Ministério Público do Estado do Rio Grande
do Sul para obtenção do título de Mestre em
Direito.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Orientadora

Prof. Dra. Ligia Melo
Examinadora

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal
Examinador

AGRADECIMENTOS

À minha querida esposa Geisy, cuja paciência e amor foram inestimáveis durante todo o período deste mestrado. Sou profundamente grato por todo o seu apoio, especialmente por ter assumido tantas responsabilidades com nossos filhos, Lucas e Luana, permitindo que eu me dedicasse às aulas, às pesquisas e à redação desta dissertação. Seu sacrifício e dedicação contribuíram para este sonho possível, e essa conquista também é sua.

Aos meus filhos, Lucas e Luana, que com ternura e alegria me deram forças em momentos de cansaço. O sorriso e o carinho de vocês sempre foram a motivação de que eu precisei para seguir em frente.

À minha orientadora, Dra. Betânia de Moraes Alfonsin, expresso minha mais profunda gratidão. Sua elegância, tanto acadêmica quanto pessoal, ao compreender minhas dificuldades ao longo do processo foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Sua paciência, incentivo e dedicação foram um exemplo a ser seguido e fizeram toda a diferença no meu percurso acadêmico. Obrigado por acreditar no potencial deste estudo e pela sua orientação cuidadosa em cada detalhe.

Ao meu amigo Dr. Felipe Luiz Lima de Paulo, o primeiro a acreditar e me incentivar a embarcar nesta jornada. Sua confiança em mim desde o início foi fundamental para que eu encontrasse coragem de iniciar e persistir nesse caminho desafiador. Sua amizade e apoio constante foram preciosos em cada etapa.

Aos amigos, colegas de classe e todos aqueles que, de alguma forma, incentivaram para que eu chegasse até aqui, minha eterna gratidão. Cada palavra de apoio, cada gesto de encorajamento foi essencial nesta caminhada.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os desafios e perspectivas na aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis no município de São Paulo. A retenção especulativa, prática em que proprietários possuem imóveis ociosos aguardando valorização, constitui um entrave significativo ao desenvolvimento urbano sustentável e acentuação da desigualdade social. A pesquisa explora como os instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), o IPTU Progressivo no Tempo (IPTUp) e a Desapropriação-Sanção, estão sendo aplicadas no município de São Paulo desde o Plano Diretor Estratégico de 2014. Para tanto, os objetivos específicos incluem: (a) investigar os conceitos de renda da terra urbana e sua relação com a função social da propriedade; (b) avaliar os instrumentos jurídicos referenciados e (c) identificar os principais obstáculos administrativos, judiciais e políticos enfrentados pelo poder público na execução dessas políticas. A metodologia adotada é qualitativa, com uma abordagem descritivo-exploratória baseada na análise documental e na revisão bibliográfica de legislações e relatórios anuais dos órgãos municipais. Ao final, este estudo propõe soluções para o aprimoramento das políticas urbanas, trazendo medidas que promovam a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável em São Paulo.

Palavras-chave: Retenção especulativa de imóveis. Desenvolvimento urbano sustentável. Função social da propriedade. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

This study aims to analyze the challenges and perspectives in the application of mechanisms to combat speculative property retention in the municipality of São Paulo. Speculative retention, a practice in which property owners keep idle properties waiting for appreciation, constitutes a significant obstacle to sustainable urban development and exacerbates social inequality. The research explores how the legal instruments provided by the City Statute, such as Compulsory Subdivision, Building, or Utilization (PEUC), Progressive Property Tax over Time (IPTUp), and Sanctioned Expropriation, have been implemented in São Paulo since the 2014 Strategic Master Plan. To this end, the specific objectives include: (a) investigating the concepts of urban land rent and its relationship with the social function of property; (b) evaluating the referenced legal instruments; and (c) identifying the main administrative, judicial, and political obstacles faced by the public authorities in implementing these policies. The adopted methodology is qualitative, with a descriptive-exploratory approach based on documentary analysis and a bibliographic review of legislation and annual reports from municipal bodies. Finally, this study proposes solutions to improve urban policies, presenting measures that promote the social function of property and sustainable development in São Paulo.

Keywords: Speculative property retention. Sustainable urban development. Social function of property. City Statute.

LISTA DE SIGLAS

CA	Coeficiente de Aproveitamento
CEPEUC	Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
CTN	Código Tributário Nacional
DCFSP	Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
FUSP	Fundação da Universidade de São Paulo
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPTUp	IPTU Progressivo no Tempo
LVT	Land Value Tax
MP-PJHURB	Promotoria de Habitação e Urbanismo
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
NE	Não Edificados
NU	Não Utilizados
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PDE/2014	Plano Diretor Estratégico de São Paulo do ano de 2014
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória
PGMSP	Procuradoria Geral do Município de São Paulo
RA	Renda Absoluta
RD	Renda Diferencial
RD-I	Renda Diferencial I
RD-II	Renda Diferencial II
SF	Secretaria da Fazenda
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
STF	Supremo Tribunal Federal
SU	Subutilizados
TGRT	Teoria Geral da Renda da Terra
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRSU	Teoria da Renda do Solo Urbano
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 RETENÇÃO ESPECULATIVA E A RENDA DA TERRA URBANA: DESAFIOS PARA A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	15
2.1 Teoria Geral da Renda da Terra: a complexa relação entre propriedade e capital	16
2.2 Teoria da Renda do Solo Urbano (TRSU): uma extensão da teoria geral	22
2.3 Função Social da Propriedade: uma análise da evolução e importância na CF/8828	
2.4 Desenvolvimento Urbano Sustentável: a relação entre renda da terra urbana e função social da propriedade	35
3. MECANISMOS DE INDUZIMENTO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO	42
3.1 O Estatuto da Cidade: Fundamentos e Instrumentos de Política Urbana	43
3.2 O Papel do Plano Diretor e da Legislação Municipal no Ordenamento Urbano	46
3.3 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)	50
3.3.1 Desenvolvimento do PEUC no Direito Urbanístico: Das Raízes Europeias à Consolidação no Brasil.....	50
3.3.2 PEUC: Conceito e Finalidades na Promoção da Função Social da Propriedade	51
3.3.3 As Modalidades do PEUC: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios como Instrumentos de Desenvolvimento Urbano.....	55
3.3.4 Procedimentos e Aplicação do PEUC: do Planejamento à Efetivação nos Municípios.....	59
3.4 IPTU Progressivo no tempo (IPTUp).....	62
3.4.1 A Evolução do IPTUp: Origem, Desenvolvimento e Consolidação no Contexto Brasileiro	63
3.4.2 O IPTUp no Contexto Internacional: Análise Comparada de Tributação sobre o Valor da Terra	64
3.4.3 Estrutura e Natureza Jurídica do IPTUp: Ferramenta Extrafiscal no Ordenamento Urbano	66
3.4.4 Implementação do IPTUp: Procedimentos, Desafios e Experiências Municipais.....	69
3.5 Desapropriação-sanção	74
3.5.1 Evolução Histórica da Desapropriação-sanção	75
3.5.2 Desapropriação-sanção no Direito Comparado: Análise de Casos Internacionais	76

3.5.3 Definição e objetivos da Desapropriação-sanção no Ordenamento Jurídico Brasileiro	78
3.5.4 Procedimento Legal para a Aplicação da Desapropriação-sanção no Brasil .	80
4 MECANISMOS DE COMBATE À RETENÇÃO ESPECULATIVA DE IMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	86
4.1 Antecedentes e Evolução dos Planos Diretores de São Paulo	86
4.2 Mecanismos Normativos e Operacionais de Combate à Retenção Especulativa de Imóveis em São Paulo.....	89
4.3 Desafios na aplicação dos Instrumentos	97
4.4 Perspectivas para a Superação dos Desafios Administrativos, Judiciais e Políticos	108
5 CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS.....	117

1 INTRODUÇÃO

A retenção especulativa de imóveis constitui um dos maiores entraves ao desenvolvimento urbano sustentável nas grandes cidades brasileiras. No contexto de São Paulo, a maior metrópole do país, essa questão assume proporções complexas, impactando diretamente o uso do solo, a disponibilidade de moradias e a equidade social. A legislação urbana brasileira, especialmente o Estatuto da Cidade, prevê uma série de instrumentos jurídicos que têm como finalidade combater essa retenção e garantir que a propriedade cumpra sua função social. Contudo, a efetiva aplicação dessas ferramentas no ambiente urbano de São Paulo enfrenta desafios significativos que vão desde barreiras administrativas e judiciais até resistências políticas.

O fenômeno da retenção especulativa de imóveis é uma prática em que proprietários mantêm terras e construções subutilizadas ou não utilizadas, esperando por uma valorização futura. Essa prática contribui para a formação de vazios urbanos, pressiona os preços imobiliários e aprofunda a desigualdade social. A Constituição Federal de 1988 introduziu a função social da propriedade como um princípio a ser observado em todo o território nacional, e o Estatuto da Cidade, de 2001, estabeleceu mecanismos para concretizar essa diretriz. No entanto, a implementação e aplicação desses instrumentos jurídicos depende do enfrentamento de obstáculos locais, o que torna o caso de São Paulo um objeto de estudo relevante para a análise de políticas urbanas e de planejamento territorial.

A importância deste estudo reside no aprofundamento da compreensão sobre os desafios de aplicar ferramentas legais que promovam o uso socialmente adequado dos imóveis urbanos. São Paulo se destaca não apenas por ser o maior município do país, mas também por ter iniciado a aplicação dos instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade em 2014, fornecendo um histórico substancial para análise. Além disso, a disponibilidade de dados e relatórios anuais produzidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) fornece uma ampla base para avaliar a evolução da aplicação desses instrumentos.

A partir dessa análise, procura-se entender como os mecanismos previstos pelo Estatuto da Cidade — como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo no tempo (IPTUp) e a Desapropriação-Sanção — estão sendo aplicados.

Diante desse contexto, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: quais são os principais desafios enfrentados pelo poder público do Município de São Paulo na aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis? A investigação também visa compreender como esses desafios podem ser superados para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e promover o desenvolvimento urbano sustentável. Para tanto, realiza-se uma análise detalhada dos fatores que dificultam a aplicação dos instrumentos previstos.

O objetivo principal deste trabalho é, portanto, analisar os mecanismos jurídicos de combate à retenção especulativa de imóveis no Município de São Paulo, com vistas a identificar os desafios e propor sugestões para o aprimoramento da aplicação desses mecanismos. Para alcançar esse objetivo geral, foram estabelecidos objetivos específicos, como estudar a teoria da renda da terra urbana e sua relação com a função social da propriedade, analisar os instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade, identificar os desafios que o Município de São Paulo enfrenta para aplicar esses instrumentos e avaliar essas medidas no contexto local. A proposta final visa oferecer perspectivas que contribuam para políticas urbanas mais justas e eficientes.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa descritiva-exploratória, centrada na análise documental e revisão bibliográfica de leis, regulamentos, e publicações acadêmicas essenciais ao tema da retenção especulativa de imóveis. As fontes selecionadas para esta pesquisa incluem, predominantemente, legislações, como o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988, ambas essenciais para a análise da função social da propriedade e dos mecanismos jurídicos de combate à retenção especulativa. Além disso, foram utilizadas publicações acadêmicas, que abordam teorias sobre a renda da terra urbana e direito urbanístico, de autores reconhecidos na área, como Jaramillo González e Marx, além de estudos específicos sobre políticas públicas urbanas no Brasil. Relatórios anuais da SMUL/CEPEUC também foram utilizados como fontes primárias, proporcionando dados empíricos sobre a aplicação dos mecanismos jurídicos no contexto do Município de São Paulo.

A análise documental abrange relatórios anuais no período de 2015 a 2023, todos disponíveis após a elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE/2014) de São Paulo (Lei 16.050/2014), com o intuito de acompanhar a aplicação e evolução das políticas públicas relacionadas ao combate à retenção especulativa de imóveis. A escolha desse período

justifica-se também pela inexistência de transparência ativa desse tipo de dado em outros municípios do país, tornando São Paulo um caso relevante para investigação.

Inicialmente, a pesquisa busca descrever detalhadamente esses instrumentos e práticas, incluindo fontes históricas que fornecem o contexto necessário sobre a evolução da legislação urbana, para então explorar desafios e perspectivas relacionadas à aplicação desses instrumentos.

A abordagem qualitativa foi escolhida devido à sua capacidade em descrever e explorar de maneira profunda e interpretativa os aspectos jurídicos e sociais subjacentes à aplicação de instrumentos de combate à especulação imobiliária. Segundo Gil (2008, p. 28) as “pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”.

Reconhecem-se as limitações dessa metodologia, como a ausência de dados quantitativos e a subjetividade inerente à interpretação das fontes. Outras abordagens metodológicas, como a quantitativa, foram consideradas, mas descartadas devido à necessidade de uma análise descritiva e exploratória, alinhada ao objetivo central deste estudo.

A estrutura desta dissertação foi concebida para orientar o leitor de forma progressiva pelo tema proposto, proporcionando uma compreensão aprofundada e detalhada dos desafios e perspectivas na aplicação de mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis.

O Capítulo 2 examina a retenção especulativa de imóveis como um obstáculo ao desenvolvimento urbano, onde a prática se traduz na manutenção de terrenos ociosos à espera de valorização no tempo. Para fundamentar esta análise, o capítulo abrange a Teoria Geral da Renda da Terra, discutindo as bases econômicas da relação entre propriedade e capital; a Teoria da Renda do Solo Urbano, que adapta esses conceitos ao contexto das cidades e, por fim, o Desenvolvimento Urbano Sustentável, que interliga a valorização fundiária ao compromisso com cidades inclusivas e ambientalmente equilibradas. Essas abordagens teóricas fornecem os subsídios necessários para uma análise crítica dos instrumentos jurídicos destinados a mitigar os efeitos da especulação imobiliária e garantia de que o uso da terra atenda ao interesse público.

No Capítulo 3, a dissertação se volta para os mecanismos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade, examinando de forma detalhada os instrumentos legais que buscam induzir o cumprimento da função social da propriedade no Brasil. Esses mecanismos são

comprovados quanto à sua estrutura, objetivos e potencial de aplicação, contextualizando o arcabouço jurídico que sustenta a política urbana.

O Capítulo 4 é dedicado ao estudo do Município de São Paulo, que serve como um exemplo prático para ilustrar os desafios e perspectivas na implementação de mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis. Este capítulo examina o Plano Diretor Estratégico, a atuação de órgãos como a CEPEUC, identificando barreiras e oportunidades para aprimorar a aplicação dessas políticas urbanas.

Finalmente, o Capítulo 5 sintetiza as principais conclusões deste estudo, destacando os desafios e perspectivas na aplicação de mecanismos contra a retenção especulativa de imóveis em São Paulo. A análise evidencia a necessidade de institucionalizar essas políticas como práticas de Estado, fortalecendo a fiscalização e a cooperação entre órgãos para assegurar um desenvolvimento urbano socialmente justo e sustentável. Inovações como a desapropriação por hasta pública e soluções extrajudiciais surgem como estratégias promissoras para contornar entraves administrativos e jurídicos, promovendo políticas urbanas mais eficientes.

Dessa forma, o presente trabalho contribui para o debate sobre a função social da propriedade no contexto de São Paulo e para o entendimento de como os instrumentos jurídicos podem ser aplicados e aprimorados de forma mais eficiente, visando promover um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável.

2 RETENÇÃO ESPECULATIVA E A RENDA DA TERRA URBANA: DESAFIOS PARA A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A retenção especulativa de imóveis constitui um desafio central no desenvolvimento urbano, especialmente em grandes cidades como São Paulo. Essa prática, “ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados” (LABINUR, s/d). Reconhecendo o impacto negativo dessa prática, o Estatuto da Cidade destaca a ordenação e o controle do uso do solo para evitar “a retenção especulativa de imóveis urbanos, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (Brasil, 2001a).

No contexto das teorias da renda da terra, a retenção especulativa assume uma relevância particular, uma vez que a valorização do solo urbano pode ser manipulada por proprietários que aguardam aumentos nos preços dos imóveis sem contribuir para o desenvolvimento urbano imediato.

Neste segundo capítulo, serão abordadas quatro partes essenciais do tema em questão.

Primeiramente, na Teoria Geral da Renda da Terra, será explorada a complexa relação entre propriedade e capital. Esta teoria analisa a intrincada ligação entre a propriedade da terra e o desenvolvimento econômico. Ela nos permite compreender como a terra, enquanto recurso natural, desempenha um papel importante na atividade econômica e como seu valor é moldado por diversos fatores, incluindo localização e infraestrutura. Isso estabelece uma base sólida para entender a relação fundamental entre propriedade e a acumulação de capital, bem como seu impacto no desenvolvimento.

Em seguida, a Teoria da Renda do Solo Urbano (TRSU) se torna o foco da análise. Essa teoria estende os princípios da Teoria Geral da Renda da Terra ao contexto urbano. Ela investiga como a localização da propriedade, a infraestrutura e os serviços públicos nas áreas urbanas influenciam a valorização da terra e, por conseguinte, como isso afeta a acumulação de riqueza nas cidades. Isso nos permite compreender como a propriedade urbana desempenha um papel vital no desenvolvimento econômico das áreas urbanas.

A Função Social da Propriedade é o terceiro ponto em discussão. Será analisada a evolução e a importância desse conceito, especialmente na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esta estabelece que a propriedade, embora seja um direito fundamental, deve ser

exercida de modo a servir a um propósito social mais amplo. Serão discutidos os mecanismos que a CF/88 estabelece para equilibrar os direitos e deveres dos proprietários, garantindo-lhes o direito à propriedade desde que atendam à função social. Essa seção também destacará a importância desse conceito para promover uma sociedade mais justa e inclusiva.

Por fim, o Desenvolvimento Urbano Sustentável será o último tópico de análise. Examina-se a interseção entre a renda da terra urbana e a função social da propriedade no contexto do desenvolvimento urbano. Isso permitirá entender como a renda da terra e a função social da propriedade desempenham papéis importantes para promover cidades mais equitativas, ambientalmente responsáveis e economicamente sustentáveis. Essa visão panorâmica do tópico abordado oferecerá uma compreensão completa da complexa relação entre propriedade, capital e desenvolvimento urbano sustentável.

2.1 Teoria Geral da Renda da Terra: a complexa relação entre propriedade e capital

É fundamental conhecer a Teoria Geral da Renda da Terra (TGRT) antes de analisar a renda da terra urbana. De acordo com Jaramillo González (2009), a TGRT serve de ponto de partida obrigatório para qualquer desenvolvimento relacionado à propriedade do solo urbano. Embora a teoria da renda da terra seja tradicionalmente associada ao contexto rural, sua aplicação no ambiente urbano apresenta nuances distintas que requerem uma abordagem específica, a qual será explorada no próximo tópico. A TGRT não apenas ajuda a entender a origem da renda fundiária, mas também lança luz sobre como a retenção especulativa de imóveis impacta o desenvolvimento urbano ao manter terrenos ociosos em busca de sobrelucros futuros. Esse comportamento especulativo afeta diretamente a dinâmica do capital urbano, tornando a terra um ativo de valorização passiva, o que resulta em áreas subutilizadas e na exclusão de setores da população que dependem de terrenos disponíveis para habitação e outros usos sociais.

A TGRT foi desenvolvida com o objetivo principal de compreender especificamente uma das suas manifestações, que é a renda obtida pelos donos de terras agrícolas. Isso não deveria causar surpresa. Naquela época, o aspecto verdadeiramente relevante em relação à terra era exatamente a formação de uma classe proprietária de terras agrícolas, perante a qual outras formas de propriedade de terra, como a propriedade urbana, tinham uma importância muito menor. No entanto, como resultado disso, na

construção das categorias de análise, conceitos que são verdadeiramente abrangentes estão mesclados com outros que se aplicam especificamente a esse caso particular da produção agrícola (Jaramillo González, 2009).

Conforme Barreto (2013) a renda da terra é uma teoria econômica que explica a origem e a distribuição da renda gerada pela utilização da terra na produção agrícola. Segundo a teoria Ricardo (1996), a renda pode ser compreendida como o resultado da discrepância entre a produção gerada por partes equivalentes de trabalho e capital quando aplicadas em terras de naturezas semelhantes ou diversas. Em suas palavras, ele enfatiza:

Devemos ter presente que a renda é a diferença entre a produção obtida por iguais porções de trabalho e capital aplicados em terras da mesma ou de diferentes qualidades. Devemos também recordar que a renda da terra em dinheiro e a renda da terra em trigo não variam na mesma proporção (Ricardo, 1996, p. 114).

À medida que o capital é investido em terras de melhor qualidade, a produtividade aumenta, gerando um retorno superior à taxa média de lucro. Esse excedente, conhecido como sobrelucro, é apropriado pelos proprietários de terra na forma de renda.

Marx (1986) expandiu essa teoria, argumentando que todas as terras, mesmo as de pior qualidade, suportam uma renda. Ele sustentou que a origem da renda não está apenas nas diferenças de produtividade, mas na própria instituição da propriedade privada da terra. Para este autor a renda da terra é uma parte da mais-valia extraída dos trabalhadores pelos capitalistas e desviada para os proprietários fundiários. Em outras palavras, a renda da terra é uma forma de distribuição da mais-valia, na qual uma parte é direcionada aos proprietários de terra em troca de seu direito de propriedade sobre a terra cultivada.

Marx (1986) ilustra essa ideia ao afirmar:

[...] o proprietário fundiário acrescenta à renda propriamente dita os juros pelo capital incorporado ao solo, quer ele o alugue ao arrendatário que fez as melhorias, quer o faça a outro arrendatário. Assim, sua renda aumenta; ou o valor da terra, se ele quiser vendê-la, é agora maior - logo veremos como seu preço é determinado. Ele não vende apenas a terra, mas a terra melhorada, o capital incorporado à terra e que não lhe custou nada. Este é um dos segredos - abstraindo-se completamente do movimento da renda fundiária propriamente dita - do enriquecimento crescente dos proprietários fundiários, do contínuo incremento de suas rendas e do valor monetário cada vez maior de suas terras como avanço do desenvolvimento econômico (Marx, 1986, p. 127)

Portanto, a compreensão da renda da terra, à luz das contribuições de Marx, nos leva a reconhecer a complexa dinâmica entre a propriedade da terra, o capital e a distribuição de recursos na sociedade, que vai além das simples diferenças de produtividade.

Neste contexto, a TGRT consiste em um conjunto articulado de conceitos com o objetivo de explicar as relações especiais que ocorrem entre capitalistas e proprietários de terra dentro da sociedade capitalista. Essas relações são consideradas especiais porque os proprietários fundiários são uma categoria social que remonta a fases anteriores do capitalismo, quando a produção capitalista se tornou dominante, e que continuam a existir devido ao papel ambíguo da propriedade da terra na própria constituição desse modo de produção (Ribeiro, 2015).

Nesse cenário, torna-se relevante abordar alguns elementos da TGRT antes de prosseguir com uma análise no contexto urbano. Assim, é essencial compreender os conceitos de Renda Fundiária, Preço da Terra, Renda Diferencial, Renda Absoluta e Renda de Monopólio.

Para explicar a Renda Fundiária Marx (1986) faz uma pressuposição no modo de produção capitalista aduzindo que os verdadeiros agricultores são assalariados, empregados por um capitalista, o arrendatário, que utiliza a agricultura como um campo específico de exploração do capital, investindo seu capital em uma esfera específica da produção. Esse capitalista-arrendatário paga ao proprietário da terra, ao dono do solo explorado por ele, uma quantia em dinheiro acordada contratualmente, por exemplo, anualmente. Essa quantia em dinheiro é denominada renda fundiária, independentemente de ser paga por terras cultiváveis, terrenos de construção, minas, pesqueiros, matas, etc. Ela é paga durante todo o período em que o proprietário da terra emprestou ou alugou o solo ao arrendatário. A renda fundiária é, portanto, a forma em que a propriedade fundiária se realiza economicamente e se valoriza.

A relevância da renda fundiária pode ter sido subestimada, mas ainda mantém sua importância. Na verdade, sua importância tem se expandido, pois abrange questões como a disponibilidade de terras para a construção de áreas industriais urbanas, os preços dessas terras e a especulação imobiliária que as envolve. Embora seja frequentemente considerada uma teoria secundária em relação aos conceitos de lucro e salário, sua influência é inegável (Lefebvre, 2001).

Segundo Costa (2009, p. 88) “a renda fundiária nada mais é que o ganho não trabalhado pelo seu dono, simplesmente por que a lei lhe garante o direito da propriedade”.

Outro aspecto a ser abordado é o Preço da Terra, conforme as lições de Smolka (1979), a expressão é intrincada e passível de várias qualificações. O terreno ao qual esse preço se refere é singular, o que implica que suas características e atributos são geralmente únicos e não repetitivos. Essa singularidade o torna um meio de produção essencial e irreplicável, distinguindo-o de outros meios de produção que podem ser fabricados em grande escala, como mercadorias industriais. Conforme Smolka salienta:

[...] pode-se dizer que o preço de terrenos é determinado pelo poder de seu proprietário em administrar sua escassez, bem como pela disposição e capacidade de seu usuário em remunerar aquele proprietário (Smolka, 1979, p. 6).

Portanto, o Preço da Terra é complexo e influenciado por fatores como a escassez, a demanda dos usuários e as características das atividades econômicas relacionadas. Ele pode ser determinado externamente pelas atividades em outros terrenos e envolve aspectos tanto históricos quanto institucionais que afetam sua negociação e valorização futura.

Um outro elemento essencial na estrutura da TGRT é a Renda Diferencial (RD). Segundo Cario e Buzanelo (1986) a RD emerge da produtividade resultante do trabalho humano aplicado a uma base natural específica na agricultura. Essa forma de renda diferencial representa uma manifestação concreta da mais-valia extraordinária, que é gerada exclusivamente pelo trabalho humano, a única fonte de valor. Quando não há trabalho na terra, ela permanece improdutiva.

A RD pode ser subdividida em duas componentes: Renda Diferencial I (RD-I) e Renda Diferencial II (RD-II).

A RD-I refere-se à diferença de fertilidade entre os lotes de terras, permitindo maiores lucros em terrenos mais produtivos. Como destaca Jaramillo González:

Isso significa que, independentemente das características dos capitalistas individuais, aqueles que operam em terras mais férteis podem obter, com investimentos de magnitude semelhante, rendimentos físicos diferentes e, conseqüentemente, lucros de diferentes magnitudes (Jaramillo González, 2009, p. 14).

Assim, a RD-I representa a variação na fertilidade do solo entre diferentes parcelas de terra, o que possibilita a obtenção de maiores lucros em terras mais produtivas. Essa disparidade significa que, mesmo com investimentos de magnitude similar, aqueles que operam em terrenos mais férteis podem alcançar rendimentos físicos superiores e, conseqüentemente, lucros de magnitudes diferentes. Isso ressalta a importância da qualidade da terra como um fator fundamental na determinação da rentabilidade na agricultura, influenciando diretamente a distribuição de lucros entre os produtores.

Já a RD-II relaciona-se ao aumento na quantidade de capital aplicado à terra, gerando lucros extraordinários. Nesse contexto, Barreto (2013) explica:

A renda diferencial II na análise marxista da agricultura inglesa clássica se refere ao aumento da produtividade e do sobrelucro como efeito do aumento do capital investido pelo agricultor arrendatário capitalista. Como o proprietário da terra não tem o poder de controlar a produção, nem o nível de investimento do capital, esse aumento de sobrelucro superior à renda total paga pelo capitalista médio ao proprietário de terra pode ser temporariamente apropriado pelo capitalista. Este é o processo que ocorre na terra agrícola, por sua articulação simples com a mercadoria produzida (Barreto, 2013, p. 69).

Segundo Cario e Buzanelo (1986) a RD-II se origina da aplicação de métodos mais eficazes no manejo da terra, da incorporação de máquinas, equipamentos e fertilizantes, entre outros, à medida que a produção agrícola aumenta em comparação com cultivos em terras menos produtivas, emerge a oportunidade de obter lucros extraordinários. Esses lucros decorrem da discrepância entre o custo individual de produção e o preço social de produção.

A Renda Absoluta (RA) é um conceito essencial na teoria da renda da terra, conforme descrito por Marx (1986). Este conceito define a renda da terra como uma forma de renda que surge exclusivamente da propriedade privada da terra, independentemente de sua qualidade ou produtividade. Isso contrasta com a noção de renda diferencial proposta por Ricardo (1996), que estava diretamente relacionada à qualidade da terra e aos preços de mercado dos produtos agrícolas.

A RA não está vinculada a um preço regulador de mercado, pois preexiste a ele. Em outras palavras, a RA afeta o preço de produção social de uma mercadoria, adicionando seu valor ao preço regulador de mercado. A RA é homogênea em todos os campos cultiváveis, variando apenas com a extensão dessas terras. Ela não é considerada um componente de custo do capital, mas sim uma parte do lucro total do capital, especificamente do sobrelucro.

Marx (1986) argumenta que a RA não apenas transforma o sobrelucro dos capitais individuais, mas também desvia o sobrelucro setorial gerado na agricultura capitalista. Isso limita a acumulação de capital no setor agrícola e, por consequência, afeta a acumulação de capital na economia como um todo, devido à nivelagem geral das taxas de lucro.

Por fim, a Renda de Monopólio é gerada devido à escassez de terras. Ela pode ser restrita a uma região específica, ou geral quando está relacionada à escassez absoluta de terras disponíveis para a produção. Essa escassez age como uma barreira à expansão da produção e resulta em um aumento nos preços dos produtos agrícolas, convertendo-se em renda para o proprietário.

Jaramillo González (2009) fornece um exemplo ilustrativo:

As terras na região francesa de Champagne possuem uma combinação única de características, como sua composição do solo e seu clima, que permitem o cultivo de uma variedade especial de uva, a partir da qual se produz um vinho muito apreciado pelos amantes da gastronomia. No entanto, as terras com essas características são limitadas em número. A quantidade deste vinho tão valorizado pelos consumidores é, portanto, limitada por essa circunstância. Se a quantidade de vinho que os compradores estão dispostos a adquirir pelo preço de mercado igual ao preço de produção dos agricultores que têm acesso às terras desta região for maior do que a quantidade efetivamente disponível, ocorrerá uma situação de escassez. A competição entre os consumidores para garantir a obtenção deste vinho especial levará alguns a oferecer um preço mais alto, o que acabará se tornando generalizado. Como resultado, o preço de mercado excede o preço de produção e esses agricultores podem desfrutar de um lucro extraordinário. No entanto, mais uma vez, o fator que possibilita a existência desse lucro adicional repousa inteiramente nas características desta terra escassa. Nenhum capitalista pode obter este vinho com uvas de outra região, e qualquer capitalista que opere na região de Champagne obtém esse lucro excepcional (Jaramillo González, 2009, p. 29).

Portanto, a Renda de Monopólio é intrinsecamente ligada à escassez e singularidade da terra, e não pode ser obtida por meio de outros meios de produção.

Essas rendas afetam a competição capitalista, os fluxos de capital e desempenham um papel regulador no mercado de solo, destacando a importância da propriedade privada da terra e sua influência na acumulação de capital.

Assim, a TGRT é fundamental para compreender a complexa relação entre propriedade e capital na sociedade capitalista. Ela explora as várias formas de renda que surgem da utilização da terra na produção, indo além das diferenças de produtividade. Como visto, a TGRT descreve conceitos como Renda Fundiária, Preço da Terra, Renda Diferencial, Renda Absoluta e Renda de Monopólio, cada um destacando aspectos específicos dessa relação.

Esses conceitos demonstram como a propriedade da terra desempenha um papel fundamental na acumulação de capital e na distribuição de recursos na sociedade capitalista. Ao analisar a renda da terra urbana, é essencial entender a TGRT, pois ela fornece as bases conceituais para explorar as nuances específicas desse contexto urbano, que serão abordados no próximo tópico.

2.2 Teoria da Renda do Solo Urbano (TRSU): uma extensão da teoria geral

A TRSU é uma extensão da TGRT, adaptada para explicar as relações econômicas e sociais que ocorrem no contexto urbano em relação à propriedade da terra. No contexto urbano, a retenção especulativa de imóveis agrava o fenômeno da renda da terra. Terrenos ou imóveis mantidos ociosos ou subutilizados, em vez de cumprirem sua função social, tornam-se ativos especulativos, aguardando uma valorização futura. Esse comportamento resulta na criação de vazios urbanos, prejudicando a oferta de imóveis para habitação e infraestrutura e contribuindo para a segregação socioespacial.

Além disso, essa prática pressiona o valor do solo nas áreas em desenvolvimento, elevando os preços e restringindo o acesso de camadas mais vulneráveis da população ao espaço urbano. A retenção especulativa de imóveis é, portanto, uma manifestação concreta da forma como a renda da terra é apropriada de maneira que prioriza interesses privados em detrimento do desenvolvimento urbano sustentável. Assim como na teoria da renda da terra rural, a renda da terra urbana também é uma forma de distribuição da mais-valia, mas com algumas peculiaridades próprias das áreas urbanas.

Segundo Jaramillo González (2009, p. 129):

No solo urbano, por outro lado, sua articulação é complexa, composta por uma articulação primária, que corresponde à ligação com o processo de produção do espaço construído, e uma articulação secundária que corresponde à conexão do espaço construído, em seu processo de consumo, com várias atividades urbanas.

A compreensão dessa dinâmica é fundamental para o planejamento urbano e para a criação de cidades que atendam às necessidades de seus habitantes. Portanto, é essencial considerar tanto a articulação primária quanto a secundária ao tomar decisões sobre o uso do solo urbano. Portanto, é essencial considerar a complexidade do solo urbano e como ele está intrinsecamente ligado tanto à produção quanto ao consumo do espaço construído em um ambiente urbano.

Apesar da complexidade inerente ao solo urbano, como discutido anteriormente, este trabalho buscará aplicar os conceitos da TGRT ao contexto urbano. Portanto, apesar das diferenças entre o solo urbano e o solo rural, a TGRT oferece uma estrutura valiosa para analisar o solo urbano e seu papel na economia urbana.

O primeiro elemento a ser explorado no contexto urbano é a renda fundiária, que corresponde a renda gerada pela valorização de terras urbanas devido ao processo de urbanização, especulação imobiliária e demanda por habitações. Essa renda é remunerada pela sociedade, mesmo quando o proprietário não contribui ativamente para o aumento do valor da terra, levando à segregação socioespacial e à fragmentação urbana.

Costa (2009) responde algumas questões sobre a renda fundiária urbana:

E como a renda fundiária é criada? Pela venda? Ou pelo estoque de terrenos nus que simplesmente ficam sem utilizar visando aumentar de preço com o tempo e com a ampliação do processo de urbanização? Acreditamos que são todas essas questões que respondem, além de serem combinadas entre si. Entretanto, o importante é quem remunera essa renda fundiária. E aí temos uma questão central: é a própria sociedade quem remunera o proprietário fundiário urbano e que têm ganhos cada vez maiores à medida que a cidade cresce e se urbaniza. Vamos a um exemplo. Um proprietário de imóvel no Mosqueiro em Aracaju adquiriu essa propriedade há mais de trinta anos. Sabemos que a urbanização em Aracaju é constante e veloz, o que impõe a necessidade de milhares de pessoas terem onde morar. Ora, havendo uma demanda de pessoas sedentas por residências, é natural que o preço do imóvel suba. Mas não é só isso. Mesmo que ninguém compre o imóvel deste senhor, mesmo assim o preço dele será cada vez mais caro. E qual o enigma? Toda a sociedade assume o ônus com o encarecimento desse imóvel e olhe que o nosso amigo não fez nada para isso. Simplesmente era dono dessa propriedade. Certamente ele ganhará muito dinheiro se uma estrada foi construída próxima ao seu terreno. A presença de abastecimento de água e a eletrificação também são fatores de encarecimento. Isso sem o dono desembolsar um só centavo! (Costa, 2009, p. 91).

Portanto, essa renda é influenciada pela localização, tamanho, acessibilidade e demanda da área urbana em questão. À medida que uma área se torna mais atrativa e desenvolvida, a renda fundiária tende a aumentar. No presente cenário, Lefebvre (2001) enfatiza a significância da teoria da renda fundiária na compreensão do espaço urbano:

A questão da renda fundiária parecia fora de moda; porém, ela conserva sua importância. Ela se amplia mesmo, pois os terrenos disponíveis para a construção da cidade industrial, seus preços, a especulação que se apossa deles, são do domínio dessa teoria, aparentemente marginal em relação à do lucro e do salário (Lefebvre, 2001, p. 162).

Deste modo, percebe-se que a renda fundiária urbana está presente na estruturação das cidades, influenciando a segregação e a fragmentação urbanas, bem como a dinâmica imobiliária e econômica das áreas urbanas.

Outro elemento de grande relevância é o preço da terra urbana, o qual sofre influência de múltiplos fatores, incluindo a disponibilidade de terrenos para construção, a demanda por espaços urbanos, as atividades econômicas correlacionadas e a escassez de áreas adequadas para o desenvolvimento urbano. O preço da terra pode ser determinado tanto pelas atividades em outras áreas urbanas quanto por fatores históricos e institucionais que afetam sua negociação e valorização futura.

Neste sentido, Ribeiro (2015) explica como a terra urbana adquire seu preço:

A tese que esposamos é que a terra urbana somente adquire um preço porque o seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade. O preço da terra é somente um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização (Ribeiro, 2015, p. 40).

Portanto, o preço da terra é um reflexo da disputa pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização. Isso destaca a importância do entendimento desses fatores na formação do preço da terra urbana.

Mais um elemento importante a ser abordado no contexto urbano é a Renda Diferencial (RD) subdividida em Renda Diferencial I (RD I) e Renda Diferencial II (RD II). Ademais, por se relacionarem “a um processo produtivo, a construção, confere a elas uma certa semelhança com as rendas rurais, que, [...], também se relacionam a um processo produtivo, a agricultura. Isso justifica uma certa semelhança em sua abordagem” (Jaramillo González, 2009, p. 130) . Neste sentido, Araújo Júnior (2020) esclarece a RD I e a RDII no contexto urbano:

A Renda Primária Diferencial tipo 1 está associada às características individuais dos terrenos. É semelhante ao caso da fertilidade dos terrenos agrícolas, referindo-se às condições diferenciais de “localização” e “construtibilidade”, que cada terreno apresenta, que podem ser favoráveis à edificação e ao consumo do espaço.
[...]

A Renda Primária Diferencial tipo 2, tal como no caso agrícola, refere-se à intensidade diferenciada de capital aplicado à terra, relacionando-se à construção em altura. O fenômeno da verticalização, que multiplica espaços construídos em um mesmo lote, revela uma associação entre a densidade construtiva e a magnitude dos preços do solo. A decisão técnica entre a opção de construir em baixa densidade ou em altura, ainda que sofra os efeitos da regulação urbanística, é definida pelo custo de produção das técnicas de construção em altura diversa e pelos preços heterogêneos do espaço construído, nas diferentes localidades (Araújo Júnior, 2020, p. 716) .

A abordagem da RD revela a importância de considerar as características individuais dos terrenos e a intensidade de capital aplicado à terra na compreensão da

dinâmica dos preços imobiliários. Assim como nas rendas rurais associadas à agricultura, as rendas urbanas estão intrinsecamente ligadas ao processo produtivo da construção.

A RD I, relacionada às condições de localização e construtibilidade, assemelha-se à fertilidade dos terrenos agrícolas, influenciando a capacidade de edificação e uso do espaço.

Por outro lado, a RD II está relacionada à verticalização e à densidade construtiva, onde a decisão de construir em altura ou em baixa densidade é influenciada pelo custo de produção das técnicas de construção e pelos preços variáveis do espaço construído em diferentes localidades urbanas.

Deste modo, a retenção especulativa em áreas de alta valorização ou com potencial para densificação visa capturar essa renda extraordinária, mesmo que o terreno permaneça subutilizado por longos períodos. Isso intensifica os problemas de segregação urbana e eleva os preços imobiliários, afetando negativamente o desenvolvimento urbano sustentável.

Portanto, compreender esses conceitos é fundamental para uma análise completa dos fatores que moldam o mercado imobiliário urbano e suas implicações na distribuição espacial e acessibilidade das habitações e espaços urbanos.

Já a renda absoluta urbana está relacionada à escassez de terras específicas dentro de uma área urbana, independentemente de sua produtividade. Áreas estratégicas ou com restrições de uso podem gerar renda absoluta, pois a demanda por elas é alta, mesmo que não sejam as mais produtivas. Deste modo, invoca-se novamente os ensinamentos de Araújo Júnior (2020):

[...] a renda urbana absoluta tem origem na limitação da quantidade de terra incorporada à cidade, restringindo a quantidade de imóveis oferecida no mercado, fazendo com que a competição entre usuários aumente o preço do produto. Esse aumento de preço, sem que haja aumento de custos, traduz-se em lucro extraordinário, que é fruto das condições excepcionais do terreno à edificação, e, por isso, reverter-se-á em renda ao proprietário (Araújo Júnior, 2020, p 717).

Segundo Jaramillo González (2009) a Renda Absoluta Urbana é a mínima renda que os terrenos urbanos podem gerar e é influenciada pela competição com usos não urbanos da terra, geralmente de natureza agrícola nas áreas circundantes das cidades. Os proprietários dessas terras só venderão para uso urbano se receberem uma renda igual ou superior àquela que obteriam com atividades agrícolas. Isso implica que os compradores

de propriedades urbanas devem absorver esse custo adicional, o que afeta os preços dos imóveis na cidade.

A presença da Renta Absoluta Urbana impõe um limite mínimo para as rendas dos terrenos urbanos, a partir do qual se formam as demais rendas diferenciais. Portanto, a quantidade de terrenos urbanos disponíveis e a expansão da cidade são afetadas por essa dinâmica, uma vez que os consumidores pagam mais por imóveis, o que restringe o tamanho da cidade e afeta os preços do mercado imobiliário (Jaramillo González, 2009). A retenção especulativa explora essa renda ao manter imóveis ociosos esperando o crescimento natural da valorização das áreas urbanas.

Destaque-se também a renda de monopólio urbana surge quando determinadas áreas urbanas possuem características únicas ou recursos específicos que levam a uma demanda exclusiva e à formação de monopólios. Esse cenário pode levar a sobrepreços e rendas para os proprietários dessas áreas.

Conforme Barreto (2013, p. 73) as rendas urbanas de monopólio “existem e se sustentam unicamente pela capacidade da demanda de pagar pela localização do terreno na estrutura urbana”. A retenção especulativa frequentemente busca capturar a renda de monopólio, que ocorre quando terrenos urbanos, especialmente em localizações estratégicas, são mantidos ociosos com a expectativa de uma valorização futura. O proprietário, ao monopolizar o uso do terreno, cria artificialmente uma escassez, maximizando o retorno financeiro quando o bem finalmente entra no mercado.

Assim como na TGRT, a aplicação desses conceitos no contexto urbano influencia o mercado imobiliário, as atividades econômicas da cidade, a acumulação de capital e a dinâmica das relações sociais. A renda da terra urbana desempenha uma função importante no desenvolvimento das cidades, na distribuição de recursos e na estruturação da sociedade urbana. É importante destacar a conclusão de Topalov sobre esse tema:

As rendas da terra são lucros extraordinários localizados, produzidos por um processo de valorização do capital, onde parte das condições dessa [valorização] não se reproduzem e são monopolizadas. No sistema desenvolvido de produção capitalista de mercadorias imobiliárias (o sistema de promoção), estas assumem duas formas concretas, a saber, o lucro extraordinário da promoção, por um lado, e o preço da terra, por outro. Este pode então ser analisado como uma forma transformada do lucro capitalista, transformação exigida pela existência de uma propriedade fundiária que rejeita o capital, que tem a possibilidade efetiva de proibir o acesso às suas condições externas de valorização (TOPALOV, 1979, p.135).

Assim, a renda da terra é um produto de um processo de valorização do capital que é influenciado por uma variedade de fatores, incluindo a propriedade fundiária e as condições externas de valorização.

No entanto, é importante notar que este processo de valorização do capital pode ter implicações significativas para o desenvolvimento urbano sustentável. A busca por lucros extraordinários pode levar a uma exploração excessiva do solo urbano, o que pode resultar em danos ambientais e sociais.

Ademais, “partindo da premissa de que o capitalismo objetiva, primordialmente, a produção e o acúmulo de riqueza, é previsível que compreenda o próprio espaço em que se encontra inserido como mecanismo de criação de capital”. (Alfonsin; Lanfredi, 2021, p. 94).

Além disso, a monopolização das condições de valorização pode contribuir para a desigualdade social e econômica.

A análise dessas diferentes formas de renda — fundiária, monopólio, diferencial e absoluta — revela que a retenção especulativa de imóveis é uma estratégia deliberada dos proprietários para maximizar o valor capturado, ao invés de promover o uso imediato e socialmente justo das propriedades urbanas. Dessa forma, essas teorias fundamentam a necessidade de políticas públicas que visem combater a especulação imobiliária e garantir que a terra urbana cumpra sua função social, como previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, é possível identificar diferentes formas de captura de valor associadas à retenção especulativa de imóveis, cada uma vinculada a um tipo específico de renda. A seguir, a Tabela 1 apresenta uma síntese dos principais tipos de renda, sua definição e como se relacionam com a prática de retenção especulativa.

Tabela 1 - Tipos de Renda e Retenção Especulativa

	Tipo de Renda	Definição	Relação com Retenção especulativa
1	Renda Fundiária	Valorização do solo sem contribuição direta do proprietário.	Imóveis ociosos aguardam valorização após investimentos públicos.
2	Renda Diferencial I	Diferença de qualidade de terrenos urbanos, influenciada pela localização.	Proprietários aguardam maior valorização em áreas de alta qualidade.

3	Renda Diferencial II	Lucros gerados por maior investimento em terrenos, como verticalização.	Retenção ocorre até que o proprietário invista para aumentar a densidade.
4	Renda Absoluta	Renda mínima gerada pela escassez de terras, independentemente do uso.	Proprietários aguardam valorização devido à escassez de terrenos.
5	Renda de Monopólio	Renda de terrenos com características únicas, como localização estratégica.	Terrenos monopolizados são mantidos ociosos para maior retorno futuro.

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, é essencial que a gestão do solo urbano seja feita de uma maneira que equilibre a necessidade de valorização do capital com o cumprimento da função social. Isso pode envolver a implementação de políticas e práticas que promovam o uso sustentável do solo urbano e garantam que os benefícios da valorização do capital sejam compartilhados de maneira justa.

No próximo tópico deste trabalho, vamos explorar a Função Social da Propriedade. Este tópico irá analisar como a propriedade é entendida e regulamentada dentro do contexto da Constituição Federal do Brasil de 1988.

2.3 Função Social da Propriedade: uma análise da evolução e importância na CF/88

Para compreender a função social é necessário primeiro falar sobre a propriedade. Conforme Diniz (2010, p. 112):

Para uns o vocábulo vem do latim *proprieta*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo "propriedade" é oriundo de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo a ideia de *domus*, casa em que o senhor da casa se denomina *dominus*.

No âmbito do direito civil, a propriedade pode ser descrita como uma relação jurídica complexa e dinâmica entre um indivíduo, denominado proprietário, e a sociedade como um todo. Essa relação garante ao proprietário os direitos exclusivos de usar, fruir, dispor e reivindicar um bem, desde que sejam respeitados os direitos da comunidade (Fiuza, 2010).

Porém, segundo Silva (2007) essa abordagem apresenta uma visão limitada do regime jurídico da propriedade, ou seja, uma perspectiva civilista não abrange a complexidade do assunto. A propriedade é resultado de um conjunto complexo de normas tanto do Direito Público quanto do Direito Privado, o que amplia sua abrangência e importância.

Portanto, no campo do direito constitucional, o conceito de propriedade é mais amplo do que na esfera do direito civil. Assim, “embora integre o conceito de propriedade a definição constante da legislação civil, é certo que a garantia constitucional da propriedade abrange não só os bens móveis e imóveis, mas também outros valores patrimoniais” (Mendes, 2010, p. 520).

Nesse contexto, é importante ressaltar que tanto a doutrina constitucionalista quanto autores civilistas destacam a relevância da função social da propriedade, contribuindo para uma interpretação mais adequada da propriedade, como explica Gustavo Tepedino:

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos fins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade (Tepedino, 2008, p. 337).

Essa perspectiva apresenta a propriedade como um instituto dinâmico e interconectado, cujo significado e função são moldados por uma variedade de interesses e forças externas. Isso implica uma visão mais complexa e matizada da propriedade, que reconhece seu papel e impacto dentro de um contexto social, econômico e jurídico mais amplo. A propriedade, portanto, não é apenas um direito individual, mas também uma construção social que é continuamente negociada e redefinida.

Neste contexto, de acordo com Crawford (2017), é incontestável que, mesmo em nações com sistemas socialistas, o controle do solo raramente pertence exclusivamente ao Estado. Na República de Cuba, por exemplo, mesmo após a Revolução, havia ainda chácaras e residências particulares, conforme estipulado pelo artigo 15 da Constituição. Além disso, em muitos casos e sistemas de propriedade, o direito implica uma responsabilidade correspondente. Essas considerações fundamentais são relevantes porque a não absolutidade do direito abre espaço para a ampliação da concepção de responsabilidade social por parte do proprietário.

Neste contexto, após breves apontamentos sobre a propriedade, adentramos agora no âmbito de sua função social. A evolução da função social da propriedade é um tema que transcende as fronteiras nacionais e tem raízes profundas em contextos internacionais e filosóficos. A ideia de que a propriedade deve servir a um propósito social e não apenas aos interesses individuais tem uma presença significativa na evolução do direito em todo o mundo.

Segundo Duguit, a função social se manifesta na ideia de que cada indivíduo possui uma determinada função a desempenhar na sociedade, uma obra específica a realizar. Nesse ponto reside exatamente o alicerce da norma jurídica que se aplica a todos, independentemente de sua posição social, seja ela de grande ou pequeno porte, governante ou governado (Alfonsin, 2021).

A noção de função social da propriedade tem raízes em conceitos filosóficos que datam de séculos atrás. Pensadores como John Locke contribuíram para a ideia de que a propriedade deve estar ligada ao trabalho e ao benefício da sociedade. Neste sentido, colaciona-se uma passagem da sua obra Segundo tratado sobre o governo civil:

Mas visto que a principal questão da propriedade atualmente não são os frutos da terra e os animais selvagens que nela subsistem, mas a terra em si, na medida em que ela inclui e comporta todo o resto, parece-me claro que esta propriedade, também ela, será adquirida como a precedente. A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade. Por meio do seu trabalho, ele a limita e a separa do bem comum. Não bastará, para provar a nulidade de seu direito, dizer que todos os outros podem fazer valer um título igual, e que, em consequência disso, ele não pode se apropriar de nada, nada cercar, sem o consentimento do conjunto de seus co-proprietários, ou seja, de toda a humanidade (Locke, 1994, p. 100).

Portanto, apesar de a perspectiva de Locke refletir os princípios clássicos do liberalismo em relação aos direitos individuais e à função Estado, ela está intrinsecamente associada à ideia de que a propriedade deve, em última instância, beneficiar a comunidade. Embora um indivíduo possa adquirir propriedade privada, isso não lhe confere o direito de negar aos outros o acesso equitativo e justo aos recursos naturais.

O pensamento socialista, notadamente representado por Marx (1986), enfatizou a importância de controlar a propriedade para evitar a exploração e promover a igualdade. A noção da função social da propriedade, embora não seja explicitamente articulada por Marx, pode ser inferida de suas ideias sobre as relações sociais de propriedade. Ele via a propriedade não apenas como um direito individual, mas como algo que tem implicações sociais e deve ser usado de maneira que beneficie a sociedade como um todo. A influência

do marxismo se estendeu às discussões sobre a propriedade e sua função social em muitas partes do mundo.

A primeira constituição a trazer a função social da propriedade em seu texto foi a do México em 1917 (México, 1917), seguida pela constituição alemã em 1919 (Alemanha, 1919). O artigo 27 da constituição mexicana estabeleceu que a nação tem o direito de impor restrições à propriedade privada sempre que houver interesse público envolvido, visando o uso adequado dos recursos naturais para promover uma distribuição equitativa da riqueza e melhorar as condições de vida tanto no meio rural quanto no urbano. Por sua vez, o artigo 153 da constituição alemã estipula que a propriedade implica obrigações, e seu uso e exercício devem ser orientados também pelo interesse social. Esses princípios influenciaram constituições e leis em todo o mundo, incluindo o Brasil.

O Brasil, como país de colonização portuguesa, herdou um modelo de propriedade fundiária baseado na concessão de sesmarias, que favorecia a concentração de terras nas mãos de poucos e a exploração econômica voltada para o mercado externo. Segundo Rolnik (1997, p. 20):

A forma encontrada para garantir esse poder foi a sesmaria, uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo da terra. Em um primeiro momento, caso a obrigatoriedade do cultivo não fosse cumprida, o domínio seria suspenso provisoriamente. A partir de 1475, a cassação passou a ser definitiva. O regime sesmarial português estendeu-se ao Brasil: as terras do Novo Mundo eram consideradas propriedade da Coroa e consignadas à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que tinha o rei português como grão-mestre e cujo patrimônio se confundia com o próprio patrimônio da Coroa.

A função social da propriedade, nesse contexto, era inexistente, pois as terras eram utilizadas em benefício da Coroa e da elite colonial, sem atender aos interesses da coletividade.

Na época do Império, as leis eram formuladas para proteger os interesses da elite rural, com pouca consideração pela função social da propriedade. Terras não utilizadas de forma produtiva eram frequentemente objeto de conflitos.

A Lei de Terras, promulgada por D. Pedro II, contribuiu para preservar a péssima estrutura fundiária no país e privilegiar velhos fazendeiros. As maiores e melhores terras ficaram concentradas nas mãos dos antigos proprietários e passaram às outras gerações como herança de família. Essa lei, também conhecida como Lei nº 601, foi decretada em 18 de setembro de 1850 e teve implicações significativas na sociedade brasileira até os dias atuais (Rolnik, 1997).

O Código de Bevilacqua de 1916 (Brasil, 2016) não continha disposições relacionadas à função social da propriedade. A visão predominante na época era de que a propriedade era um direito absoluto.

No entanto, no início do século XX, o Brasil testemunhou a emergência de questões agrárias, com movimentos sociais que destacaram as tensões decorrentes da concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. A Era Vargas trouxe mudanças significativas, com o Estado intervindo mais diretamente nas questões de propriedade e reforma agrária. Essa intervenção visava redefinir a relação entre a propriedade e o bem-estar social, buscando equilibrar os interesses individuais com o bem coletivo (Bercovici, 2020).

Ainda o ordenamento pátrio, segundo Tepedino e Schreiber (2005) apenas na Constituição de 1946, resultado de uma postura intervencionista e assistencialista adotada pelo Estado brasileiro após os anos 30, é que se incluiu em nossa legislação a preocupação com a necessidade de direcionar a propriedade para atender ao interesse social. Para os autores, o artigo 147 do referido texto constitucional em muito se assemelhava àquele estampado na Constituição de Weimar: “O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”.

Pouco depois, na constituição de 1967 (Brasil, 1967), o princípio foi pela primeira vez enquadrado como um princípio econômico, assim dispôs:

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:
[...]
III - função social da propriedade.

A constituição de 1969 (Brasil, 1969), mantendo o instituto no título referente à ordem econômica e social, trazia o seguinte texto:

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:
[...]
III - função social da propriedade.

No entanto, a consolidação definitiva do conceito de função social da propriedade no Brasil ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. Essa carta estabeleceu de forma clara que a propriedade deve cumprir sua função social.

Essa evolução histórica reflete os desafios enfrentados pelo Brasil ao longo dos anos para lidar com a concentração de terras, a pobreza e a necessidade de promover uma distribuição mais equitativa de recursos. A função social da propriedade, portanto, representa um avanço significativo na legislação e nas políticas públicas, visando promover uma sociedade mais justa e equitativa.

Nesta conjuntura, Leal (1998) entende que a função social da propriedade possui uma dimensão pública essencial. Isso significa que a propriedade não é apenas um direito individual, mas também um dever social. O proprietário deve utilizar sua propriedade de forma a atender ao interesse coletivo, ou seja, ao bem-estar da sociedade. Colaciona-se as palavras do autor:

Queremos entender a função social da cidade e da propriedade como possuindo uma essencial significação pública, que pretende trazer ao direito privado algo entendido como sendo exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vincula-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário (Leal, 1998, p. 120).

Segundo Santos Junior (2020) a concepção de função social como um dever ou responsabilidade não é suficiente para resolver a questão em pauta, pois a definição do que é considerado social ou justiça social continua sendo um ponto de controvérsia. Em resumo, a função social é e continuará sendo um conceito debatido, sempre relacional, envolvendo a compreensão do que é comum, do bem comum, do interesse comum, de um lado, e da propriedade, do outro.

Ademais, na Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a propriedade adquiriu o *status* de direito fundamental. A ordem jurídica constitucional reconheceu o exercício da propriedade no interesse do titular, bem como no interesse coletivo da sociedade, afastando-se da perspectiva individualista e patrimonialista. Portanto, deve-se cumprir uma função social.

A propriedade foi protegida pelo texto constitucional tanto no art. 5º, XXII a XXXI, no capítulo dos direitos e garantias individuais, como no art. 170, II e III, capítulo da ordem econômica.

No que tange aos direitos individuais, o artigo 5º da Constituição estabelece:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

No contexto da ordem econômica, o artigo 170 elenca os seguintes princípios relacionados à propriedade:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Essas disposições constitucionais reforçam a importância da proteção à propriedade como um direito fundamental, ao mesmo tempo em que estabelecem que a propriedade deve cumprir uma função social. Tal direcionamento indica a valorização do trabalho humano e a busca por uma existência digna, em conformidade com os princípios de justiça social.

Assim, a Constituição brasileira garante a proteção à propriedade, ressaltando sua função social como um elemento essencial para o equilíbrio entre os direitos individuais e a busca pelo bem-estar coletivo.

Nesse cenário, não se nega a importância da liberdade inerente ao direito de propriedade, nem se deixa de reconhecê-la como um direito fundamental na ordem econômica. No entanto, ocorre uma mudança de paradigma em relação ao entendimento tradicional. É salutar o posicionamento explanado por Tepedino e Schreiber (2005) nesse sentido:

De fato, o condicionamento da tutela do domínio ao atendimento dos interesses sociais relevantes, e em especial ao atendimento da dignidade da pessoa humana, vem remodelando o direito de propriedade, de modo a conformar os interesses proprietários com os múltiplos interesses não-proprietários, e sobretudo o de conformar os interesses patrimoniais àqueles de natureza existencial. A propriedade vai ganhando, assim, um novo papel no sistema civil-constitucional brasileiro, o de servir de garantia de acesso e conservação daqueles bens necessários ao desenvolvimento de uma vida digna, seja no âmbito dos bens públicos (como os recursos naturais), seja no âmbito dos bens privados (como o imóvel residencial ou bens móveis de uso essencial) (Tepedino e Schreiber, 2005, p. 117).

Essa concepção ampliada do direito de propriedade representa uma mudança na forma como a sociedade encara o equilíbrio entre a liberdade do proprietário e os interesses coletivos. Essa evolução é fundamental para garantir que a propriedade seja exercida de maneira responsável e contribua para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e inclusiva, onde todos tenham a oportunidade de desfrutar de uma vida digna.

A função social da propriedade desempenha, assim, um papel importante ao equilibrar a atividade econômica e ao responsabilizar o proprietário que não atende aos interesses sociais ao utilizar sua propriedade. A Constituição, por sua vez, estabelece meios para restringir o direito à propriedade, limitando os poderes conferidos ao proprietário. Por exemplo, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, bem como a requisição administrativa em caso de iminente perigo público (conforme disposto no art. 5º, XXIV e XXV). Para ilustrar, colacionamos o seguinte trecho:

O texto constitucional revela a existência de um direito contraposto a um dever jurídico. Dizendo que a propriedade deve atender à função social, assegura o direito do proprietário, de um lado tornando intocável sua propriedade se consoante com aquela função, e, de outro, impõe ao estado o dever jurídico de respeitá-la nessas condições. Sob outro enfoque, o dispositivo garante ao Estado a intervenção na propriedade se descompassada com a função social, ao mesmo tempo em que faz incidir sobre o proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à exigência constitucional (Carvalho Filho, 2020, p. 1423).

Portanto, a função social da propriedade é um elemento essencial na harmonização da atividade econômica com os interesses sociais. A Constituição estabelece mecanismos para equilibrar os direitos e deveres dos proprietários, assegurando-lhes o direito à propriedade desde que atendam à função social, ao mesmo tempo em que impõe ao Estado a responsabilidade de intervir quando a propriedade não está alinhada com essa função. Em última análise, essa abordagem busca garantir o uso responsável da propriedade em prol do bem-estar da sociedade e do desenvolvimento sustentável.

2.4 Desenvolvimento Urbano Sustentável: a relação entre renda da terra urbana e função social da propriedade

Feil e Schreiber (2017) discutem a relação entre os termos sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Os autores afirmam que o termo “sustentável” é utilizado para solucionar problemas ambientais com o auxílio da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade, por sua vez, mede o nível de qualidade do sistema ambiental humano com o objetivo de avaliar seu grau de distância em relação ao sustentável. Já o desenvolvimento sustentável atua com estratégias para aproximar o nível de sustentabilidade ao sistema ambiental humano sustentável. Embora esses termos tenham significados diferentes, todos visam o mesmo objetivo “de ser sustentável considerando a equidade dos aspectos ambientais, sociais e econômicos” (Feil e Schreiber, 2017, p. 78).

Em 1987, o Relatório Brundtland¹, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, delimitou o desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Brundtland, 1987). O conceito de desenvolvimento sustentável ganhou força no campo das teorias do direito ambiental (Milaré, 2007).

À medida que o debate sobre o conceito de desenvolvimento sustentável ganhava destaque, surgiram inúmeros estudos dedicados à sua aplicação no contexto urbano (Bizi, 2011).

Neste sentido, a definição de sustentabilidade urbana pode ser comparada ao conceito de desenvolvimento urbano sustentável. Esses dois termos têm significados muito semelhantes e são frequentemente utilizados de maneira intercambiável (Dalbello; Rutkowski, 2015). No entanto, uma maneira de diferenciá-los é pensar na sustentabilidade como a representação de um estado desejado ou de um conjunto de condições que perduram ao longo do tempo. Por outro lado, o termo "desenvolvimento" em "desenvolvimento urbano sustentável" implica um processo pelo qual a sustentabilidade pode ser alcançada (Maclaren, 1996). Apesar desses entendimentos doutrinários, no presente trabalho, os termos serão utilizados de forma intercambiável.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a sustentabilidade urbana é o processo de ocupação urbana orientada no tripé da proteção ambiental, redução das desigualdades e prosperidade econômica (Sotto et al., 2019). Isso significa que as cidades devem buscar um equilíbrio entre esses três aspectos.

Nessa busca, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes² oferece uma perspectiva clara sobre o desenvolvimento urbano sustentável. De acordo com esse documento:

DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL é o processo de ocupação urbana orientada para o bem comum e para a redução de desigualdades. Este processo equilibra as necessidades sociais, dinamiza a cultura, valoriza e fortalece identidades. Usa os recursos naturais, tecnológicos, urbanos e financeiros de forma responsável. Promove o desenvolvimento econômico local. Impulsiona a criação de oportunidades na diversidade. Impulsiona a inclusão social, produtiva e espacial de todas as pessoas, de gerações presente e futuras. Promove a distribuição equitativa de

¹ Foi assim denominado devido à liderança da primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, à frente da Comissão.

² A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, publicada em 2020, é fruto da iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e tem como objetivo promover a disseminação dos temas de desenvolvimento urbano, meio ambiente e tecnologias, em consonância com a Nova Agenda Urbana (NAU).

infraestrutura, espaços públicos, bens e serviços urbanos. Promove o adequado ordenamento do uso e da ocupação do solo em diferentes contextos e escalas territoriais. Respeita pactos sociopolíticos estabelecidos em arenas democráticas de governança colaborativa (Brasil, 2020, p. 27).

Essa concepção está fortemente relacionada com o que foi discutido nos tópicos anteriores do presente trabalho, ou seja, com a renda da terra urbana, pois busca equilibrar a distribuição de renda nas cidades. A gestão eficiente da terra urbana é fundamental para garantir que seu valor seja utilizado de maneira estratégica e justa, de modo a beneficiar toda a população, independentemente de suas camadas sociais. Além disso, enfatiza a importância da função social da propriedade urbana, onde as propriedades não devem ser apenas investimentos, mas sim desempenhar um papel relevante na promoção do bem-estar coletivo e no desenvolvimento da comunidade.

Portanto, a busca por um desenvolvimento urbano sustentável, dentre outros fatores, visa criar um ambiente urbano onde o uso da terra seja direcionado para o benefício de toda a sociedade, contribuindo para uma distribuição mais equitativa da renda e promovendo a justiça social.

De acordo com o Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2023), a implementação de políticas urbanas integradas mostrou resultados promissores em várias metrópoles globais. O documento destaca que, apesar de avanços em algumas áreas, muitas metas ligadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³ 11, que visa cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, estão progredindo lentamente ou até mesmo regredindo. O relatório ressalta a necessidade de ações inovadoras e escalonadas para reutilizar espaços urbanos subutilizados e promover cidades mais inclusivas e sustentáveis.

Isso envolve a adoção de políticas e regulamentações que considerem as necessidades específicas de diferentes contextos urbanos e escalas territoriais, ao mesmo tempo em que promovem o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental. Assim, esse conceito visa alcançar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a gestão da terra urbana e a função social da propriedade, resultando em cidades mais inclusivas e sustentáveis.

Além disso, é fundamental ressaltar a relevância dos Objetivos de ODS estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU (2015). Esses objetivos buscam assegurar um

³ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 metas globais que visam promover o desenvolvimento humano e ambiental de forma integrada e equilibrada até 2030.

futuro mais promissor e sustentável para toda a humanidade. No contexto dessa agenda, o Objetivo 11 desempenha um papel importante, concentrando-se na transformação das cidades e assentamentos humanos em espaços inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, destaque-se:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de 30 desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais

Portanto, para alcançar a sustentabilidade urbana conforme estabelecido na Agenda 2030 da ONU, é essencial conciliar a renda da terra urbana com o cumprimento da função social da propriedade. Isso requer uma abordagem holística que leve em

consideração uma variedade de fatores, incluindo políticas públicas eficazes, planejamento urbano cuidadoso e participação comunitária.

Nesse contexto, Sotto et al. (2019) argumenta que:

A implementação da Agenda 2030 representa, ao mesmo tempo, um desafio e uma oportunidade para as cidades brasileiras, para correção de iniquidades econômicas, sociais e ambientais históricas, por meio da incorporação de estratégias de mitigação, adaptação e resiliência, ao planejamento e gestão urbanos, com participação popular e parâmetros de governança. Não faltam diretrizes e instrumentos: o sistema jurídico-político brasileiro, ainda afinado com as discussões internacionais, provê as cidades com o mínimo necessário para a construção da sustentabilidade urbana. Entretanto, há muito mais a fazer para tornar as cidades brasileiras socialmente inclusivas, ambientalmente equilibradas, economicamente produtivas, culturalmente diversas e politicamente participativas (Sotto et al., 2019, p. 74).

A implementação da Agenda 2030 nas cidades brasileiras representa uma oportunidade para corrigir iniquidades econômicas, sociais e ambientais históricas.

Um dos desafios para a implementação da Agenda 2030 nas cidades brasileiras é a renda da terra urbana. A concentração da terra urbana nas mãos de poucos proprietários, visando à especulação, é um dos principais fatores responsáveis pela exclusão social e pela segregação espacial nas cidades brasileiras.

A especulação é definida como a compra (ou venda) de bens com o objetivo de revendê-los (ou recomprá-los) em uma data posterior. Nesse contexto, a ação é motivada pela expectativa de uma mudança no preço, não pelo ganho derivado da utilização, transformação ou transferência desses bens entre diferentes mercados. A especulação imobiliária, no âmbito do mercado imobiliário, segue esse mesmo processo, buscando antecipar o preço de uso do solo e valorizá-lo em uma região específica da cidade, especialmente antes de receber melhorias. Dessa maneira, ao influenciar a futura estrutura urbana, o especulador almeja obter lucro (Silva et al., 2015).

No mesmo sentido, Santos (1993, p. 95-96) explica:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas de vazios. [...] As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. [...] Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano.

Portanto, os vazios urbanos são um fenômeno complexo, com causas e consequências diversas. Em um ciclo vicioso, a especulação imobiliária gera vazios, que

por sua vez alimentam a especulação. Essa dinâmica leva ao aumento do tamanho das cidades, com a população mais pobre sendo empurrada para as periferias. Além disso, é necessário considerar a variedade de interpretações do vazio urbano:

Expressando sua multiplicidade de significados, os vazios urbanos abrangem desde a inexistência de construção, à não ocupação, à desocupação, à decadência, ao não uso e ao subaproveitamento dos espaços, sejam eles terrenos ou edificações considerados como urbanos. Deste modo, abarca-se, na literatura contemporânea, por vazios urbanos, não apenas terrenos desocupados em suas mais variadas escalas como também estruturas obsoletas, edificações subutilizadas ou ociosas. (Beltrame, 2013, p. 115-116).

O cumprimento da função social da propriedade é um instrumento importante para combater a concentração da renda da terra urbana. Entretanto, nem sempre aqueles que detêm a terra urbana buscam automaticamente equilibrar seus interesses com o cumprimento da função social da propriedade.

Os princípios do desenvolvimento urbano sustentável entram em conflito direto com a prática da retenção especulativa de imóveis, que priva a cidade de áreas que poderiam ser utilizadas para moradia, infraestrutura ou outros fins sociais. As teorias da renda da terra, ao detalharem como o solo urbano se valoriza em função de fatores como infraestrutura e localização, são essenciais para entender a necessidade de políticas públicas que combatam essa prática.

É aí que entra em cena a importância da existência de instrumentos que estimulem o cumprimento dessa função social.

O Estatuto da Cidade teve como objetivo a regulamentação do artigo 182 da Constituição da República. Ele definiu os princípios essenciais que direcionam o planejamento urbano no Brasil, juntamente com os instrumentos necessários para promover o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas. Essas ferramentas devem ser utilizadas pelos municípios por meio de seus Planos Diretores. (Sotto, et al., 2019).

A implementação desses instrumentos é um desafio, mas é essencial para o desenvolvimento urbano sustentável. Como registra Santos Junior (2020, p. 03):

[...] diversas pesquisas têm demonstrado limites na efetivação dos instrumentos que visam efetivar este preceito. A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, o ordenamento jurídico brasileiro passou a prever a possibilidade de o poder público promover o adequado aproveitamento do solo urbano – a ser definido na ordenação da cidade expressa no plano diretor – por meio da aplicação sucessiva de três instrumentos: (i) o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória (PEUC) dos imóveis não utilizados ou subutilizados; (ii) o IPTU progressivo; e (iii) a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Deve ficar claro o entendimento de que a incorporação desta noção jurídico-política

no arcabouço institucional brasileiro não tem necessariamente um conteúdo que ameace a propriedade privada. Trata-se, antes de tudo, de promover o adequado aproveitamento do solo urbano e uma ordenação mais equilibrada e sustentável das cidades, o que implica colocar certas restrições a usos da propriedade que se oponham a estes objetivos e possibilitar a ampliação do acesso ao solo urbano daqueles que historicamente foram excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano.

O presente subcapítulo abordou o conceito de sustentabilidade urbana, destacando sua importância para o desenvolvimento das cidades brasileiras. A sustentabilidade urbana é um processo que busca conciliar o desenvolvimento econômico, a gestão da terra urbana e a função social da propriedade, resultando em cidades mais inclusivas e sustentáveis.

Nesse contexto, é essencial conciliar a renda da terra urbana com o cumprimento da função social da propriedade. Isso requer uma abordagem que leve em consideração uma variedade de fatores, incluindo políticas públicas eficazes, planejamento urbano cuidadoso e participação comunitária.

Com base nas teorias discutidas neste capítulo, o próximo passo é explorar os mecanismos jurídicos que o poder público brasileiro possui para induzir o cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade, principal marco regulatório nesse sentido, define instrumentos como o PEUC, o IPTUp e a Desapropriação-Sanção. No próximo capítulo, essas ferramentas serão detalhadas, analisando suas aplicações práticas e seu impacto na promoção de um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado.

3. MECANISMOS DE INDUZIMENTO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

O cumprimento da função social da propriedade no Brasil está intrinsecamente ligado à aplicação de instrumentos jurídicos que promovam o uso adequado da terra urbana. Como discutido no capítulo anterior, a interação entre a renda da terra urbana e a função social da propriedade evidencia a necessidade de políticas públicas eficazes para conter a especulação imobiliária e fomentar um desenvolvimento urbano sustentável.

Com a promulgação da Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), o ordenamento jurídico brasileiro passou a permitir que o poder público promova o adequado aproveitamento do solo urbano, conforme definido na ordenação da cidade expressa no plano diretor, por meio da aplicação sucessiva de três instrumentos: (i) o PEUC; (ii) o IPTUp; e (iii) a desapropriação-sanção.

É importante destacar que, apesar deste trabalho focar nos instrumentos mencionados, existem outras ferramentas para buscar o cumprimento da função social da propriedade e o consequente desenvolvimento urbano sustentável. Entre esses instrumentos estão “o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado)” (Rolnik; Saule Júnior, 2001, p. 11).

Segundo Sotto (2015), os instrumentos de execução da política urbana, exemplificados no Estatuto da Cidade, não apenas podem, como devem ser utilizados para direcionar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano em prol do bem comum, visando atingir as metas e objetivos estabelecidos por cada cidade em seus respectivos Planos Diretores.

Deste modo, este capítulo examina os principais mecanismos para garantir a realização da função social da propriedade. A análise será dividida em cinco subcapítulos que destacam as ferramentas jurídicas centrais introduzidas pelo Estatuto da Cidade. Primeiramente, no subcapítulo 3.1 será discutido o Estatuto da Cidade e seus Instrumentos, destacando a base jurídica e a capacidade normativa que essa legislação trouxe para o planejamento urbano nacional. Em seguida, o subcapítulo 3.2 abordará a Importância do Plano Diretor e da Legislação Específica, elementos fundamentais para a aplicação concreta dos instrumentos urbanísticos no âmbito municipal. O subcapítulo 3.3 tratará do PEUC, o primeiro mecanismo que busca o cumprimento da função social da propriedade. O subcapítulo 3.4 analisará o IPTUp, uma ferramenta extrafiscal que visa desestimular a retenção especulativa de terrenos por meio do aumento gradual de

alíquotas. Por fim, o subcapítulo 3.5 se dedicará à Desapropriação-Sanção, um mecanismo extremo que permite ao poder público expropriar imóveis que continuam em desacordo com os requisitos da função social, mesmo após a aplicação dos instrumentos anteriores.

Ao longo deste capítulo, será discutida a relevância desses mecanismos, começando pela análise do Estatuto da Cidade e dos instrumentos nele previstos, com foco em sua importância para o ordenamento jurídico.

3.1 O Estatuto da Cidade: Fundamentos e Instrumentos de Política Urbana

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que garantissem a instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da Reforma Urbana, esse movimento reatualizou uma plataforma construída desde os anos 60 no Brasil, agora adaptada a um país cada vez mais urbanizado (Rolnik; Saule Júnior, 2002). As tentativas de construção de um marco regulatório federal para a política urbana remontam às propostas de lei de desenvolvimento urbano elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, na década de 1970, resultando no Projeto de Lei nº 775/83 (Santoro, 2010).

Como consequência dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, prevendo instrumentos para garantir, no âmbito de cada município, o direito à cidade, a defesa da função social da cidade e da propriedade e a democratização da gestão urbana, conforme disposto nos artigos 182 e 183. Entretanto, o texto constitucional exigia uma legislação complementar de abrangência nacional para regulamentar esses princípios. Assim, tornou-se necessário estabelecer, de um lado, normas que regulamentassem esses instrumentos e, de outro, garantir que os municípios com mais de 20.000 habitantes construíssem planos diretores que incorporassem os princípios constitucionais (Rolnik; Saule Júnior, 2002).

Os artigos 1º a 5º do Estatuto da Cidade desempenham um papel central ao estabelecer um conjunto de princípios normativos vinculantes que fundamentam a gestão urbana e norteiam a aplicação de seus instrumentos. Esses artigos introduzem conceitos como a função social da cidade, o direito à cidade e a sustentabilidade urbana e ambiental,

que transcendem uma mera orientação e são verdadeiros critérios de controle de legalidade e substancialidade das ações públicas. Ao considerar o direito à cidade como um novo direito fundamental, o Estatuto confere um caráter vinculativo aos gestores públicos, que são obrigados a alinhar suas decisões às diretrizes principiológicas expressas nesses dispositivos. Essa perspectiva normativa fortalece o uso do Estatuto como uma ferramenta jurídica para corrigir práticas que desvirtuem o planejamento urbano, garantindo a promoção de cidades mais justa e sustentável.

Na esfera federal, iniciou-se um período de mais de uma década de discussões (Brasil, 1989), negociações e elaboração de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição. Esse projeto, que ficou conhecido como o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), foi aprovado em julho de 2001 e entrou em vigor a partir de 10 de outubro daquele ano. A partir de então, o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, em conjunto com o Estatuto da Cidade, passou a orientar a política urbana do país nos níveis federal, estadual e municipal.

“O Estatuto da Cidade [...] empoderou os municípios e trouxe novos instrumentos de monitoramento do atendimento de sua função social, contudo, manteve a política urbana orbitando em torno do direito de propriedade” (Alfonsin et al., 2023, p. 307).

O Estatuto da Cidade propõe-se a auxiliar os que enfrentam os desafios de conhecer e aplicar suas diretrizes e instrumentos, promovendo uma cidade mais equitativa, sustentável e democrática. Ele abrange um conjunto de princípios que expressam uma visão de cidade, planejamento e gestão urbana, bem como uma série de instrumentos voltados a atingir os fins desejados. Entretanto, o Estatuto da Cidade delega a cada município a tarefa de, por meio de um processo público e democrático, explicitar de forma clara suas finalidades. “Neste sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. É a definição da “cidade que queremos”, nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação” (Rolnik; Saule Júnior, 2002, p. 21-22).

No conjunto de novos instrumentos urbanísticos, foco deste trabalho, a clara interação entre a regulação urbana e a formação de preços no mercado imobiliário é tratada por meio de dispositivos destinados a impedir a retenção especulativa de terrenos e instrumentos que promovem a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo definido pelas leis urbanas.

A centralidade dos princípios do Estatuto da Cidade também se reflete diretamente na aplicação dos instrumentos jurídicos que este introduz, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação-sanção. Esses instrumentos, além de ferramentas operacionais, devem ser entendidos como expressões concretas dos princípios da função social da propriedade e do direito à cidade. Por exemplo, o conceito de subutilização ou não utilização de imóveis encontra-se no artigo 2º do Estatuto, que define a função social da cidade, uma diretriz normativa que vincula as decisões administrativas e judiciais. Essa conexão principiológica permite, inclusive, o controle de políticas públicas e atos administrativos que se distanciam desses fundamentos, reforçando o papel do Estatuto como um marco jurídico normativo.

A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas em regiões com infraestrutura estarão sujeitas ao pagamento progressivo de IPTU ao longo do tempo, além da obrigatoriedade de edificação e parcelamento, conforme a destinação prevista pelo Plano Diretor. A implementação desse instrumento pode ser uma esperança para cidades que lutam sem sucesso contra a expansão horizontal desordenada, que avança agressivamente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, típicas do nosso urbanismo descontrolado e de alto risco” (Rolnik; Saule Júnior, 2001).

No Capítulo I, o Estatuto da Cidade apresenta as diretrizes centrais da política urbana brasileira, incluindo a definição da função social tanto da propriedade urbana quanto da cidade. É importante ressaltar que, entre essas diretrizes, encontra-se a regulação do uso do solo, visando prevenir a retenção especulativa de imóveis urbanos que leva à sua subutilização ou à sua não utilização (art. 2º, inciso VI, alínea "e"). Carvalho Filho (2009, p. 51) explica:

Os proprietários de imóveis urbanos não podem deixar de compatibilizá-los com o plano diretor da cidade. Por isso, diz o Estatuto que deve ser evitada a retenção especulativa de imóveis que redunde em sua subutilização ou não utilização. Desde logo convém observar que o domínio já insere, entre as faculdades que lhe são inerentes, a possibilidade de não usar o imóvel ou de não usá-lo como as pessoas poderiam sugerir. Trata-se de poder jurídico que deve ser respeitado, inclusive porque assim o consigna a Constituição no art. 5º, XXII. O que é prejudicial à ordem urbanística é o não-uso do imóvel ou seu uso inadequado objetivando o proprietário retê-lo para fins especulativos.

Essa orientação direciona os municípios a estabelecerem normas e mecanismos capazes de desestimular a formação de vazios urbanos em determinadas situações,

podendo inclusive aplicar penalidades aos proprietários que mantêm imóveis ociosos, prejudicando o bem-estar coletivo da cidade.

Além disso, conforme disposto na Constituição, o Estatuto da Cidade delega aos municípios a competência, por meio de legislação específica e fundamentada no plano diretor, para estabelecer o PEUC do solo urbano que esteja não edificado, subutilizado ou não utilizado, incluindo a definição das condições e prazos para o cumprimento dessas obrigações (art. 5º).

Assim, o desafio envolve dimensões jurídicas, sociais, políticas e culturais. Como afirma Alfonsin (2001, p. 316), "estamos diante de uma rara oportunidade de modificar uma matriz de gestão secularmente construída e que foi incapaz de colocar os direitos humanos e/ou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado no centro da agenda e das preocupações governamentais." Essa citação ressalta a complexidade e a abrangência dos desafios urbanos no Brasil, mas também destaca a oportunidade única que o Estatuto da Cidade oferece para promover uma gestão mais equilibrada e centrada em princípios de justiça social e ambiental.

Diante da importância e das diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade, cabe destacar que sua efetividade depende de instrumentos e planos específicos adotados pelos municípios. A legislação urbanística no âmbito municipal e, em particular, o Plano Diretor assumem papel fundamental na concretização dos princípios e objetivos propostos pelo Estatuto da Cidade. Esses instrumentos são responsáveis por direcionar o desenvolvimento e o ordenamento urbano, além de viabilizar a aplicação prática dos mecanismos previstos pelo Estatuto. Sendo assim, a próxima seção irá explorar em detalhe a relevância do Plano Diretor e a legislação específica como instrumentos essenciais para a implementação da função social da propriedade.

3.2 O Papel do Plano Diretor e da Legislação Municipal no Ordenamento Urbano

O cumprimento da função social da propriedade, como determinado pelo no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988) depende da implementação de três condições fundamentais: a existência de uma lei federal, lei municipal específica e inclusão, no plano diretor, da área em que se encontra o imóvel.

A primeira condição já foi estabelecida com a promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), enquanto as outras duas ainda necessitam de medidas por parte do Município.

O Plano Diretor, por sua vez, desempenha um papel importante, pois é nele que se fundamenta a organização territorial do município e a definição das áreas sujeitas a essas imposições urbanísticas.

A obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor é para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade. Além disso, é obrigatório para municípios membros de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, áreas em que o poder público pretenda utilizar instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e outras disposições previstas na legislação (Brasil, 2001a).

A inclusão das áreas no Plano Diretor deve preceder a elaboração da lei específica, garantindo que o planejamento urbano seja feito de forma coerente com as necessidades locais. A ausência de um Plano Diretor adequado, ou a falta de atualização desse instrumento, compromete a eficácia dos mecanismos de indução à função social da propriedade. Em muitos municípios brasileiros, essa realidade se apresenta como um dos principais obstáculos à implementação das políticas urbanísticas previstas na legislação (Santos Junior, 2020).

A elaboração e revisão do Plano Diretor pelos municípios constitui um desafio para a aplicação dos referidos instrumentos. (Alfonsin e Mota Júnior, 2024).

Segundo dados do IBGE (2021), dos 5.570 municípios brasileiros, 2.960 possuem Plano Diretor, enquanto 2.602 ainda não elaboraram esse instrumento. Dentre os municípios que contam com Plano Diretor, 994 passaram por um processo de revisão. A distribuição dos municípios com e sem Plano Diretor varia de forma significativa entre as diferentes regiões do país e em relação ao tamanho de sua população. Na região Norte, por exemplo, apenas 271 dos 450 municípios possuem Plano Diretor, enquanto na região Sudeste esse número é de 818, em um total de 1.668 municípios.

Dessa forma, apesar de o Estatuto da Cidade ter introduzido mecanismos importantes para assegurar a função social da propriedade urbana, sua plena aplicação é limitada, já que muitos municípios ainda não possuem um Plano Diretor. Essa ausência, somada à complexidade e aos desafios de implementação dos instrumentos previstos,

impede que os objetivos do Estatuto da Cidade sejam efetivamente alcançados em todo o país (Alfonsin; Mota Júnior, 2024).

Um contraponto relevante ao conteúdo teórico discutido no segundo capítulo é a distância entre a teoria da função social da propriedade e sua aplicação prática. Enquanto a teoria sugere que a função social é um imperativo normativo para assegurar justiça social e sustentabilidade, a prática revela que, sem um Plano Diretor e uma legislação específica, esses objetivos dificilmente são atingidos. Em outras palavras, a função social da propriedade, conforme descrita no capítulo anterior, só se concretiza se houver uma base institucional e legislativa que viabilize sua aplicação. No entanto, a realidade de muitos municípios, marcada pela ausência de planos diretores atualizados ou pela falta de vontade política, mostra que esses instrumentos são frequentemente negligenciados ou subutilizados. De acordo com o estudo de Santos Junior e Montandon (2011, p. 34) observam que:

Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores. Para um instrumento ser implementado, o nível de regulamentação no Plano Diretor deve ser suficiente para que, no licenciamento urbanístico de novos projetos privados ou no planejamento de uma intervenção pública em uma determinada área da cidade, tais instrumentos sejam efetivamente incorporados.

Essa observação reforça a necessidade de que o Plano Diretor seja minuciosamente elaborado e continuamente revisado para garantir que os instrumentos de política urbana possam ser aplicados de maneira efetiva.

Além disso, a flexibilidade do Plano Diretor em se adaptar às realidades locais pode, por vezes, contrastar com a rigidez das teorias sobre a função social da propriedade. Enquanto a teoria estabelece diretrizes gerais, o Plano Diretor deve considerar as especificidades econômicas, sociais e políticas de cada localidade, o que pode resultar em variações significativas na aplicação das imposições urbanísticas. Essa necessidade de adaptação muitas vezes gera tensões entre o ideal teórico e as possibilidades práticas de implementação (Jatobá, 2008).

Embora o segundo capítulo tenha enfatizado a importância normativa da função social da propriedade, o presente capítulo mostra como a implementação prática dessa função depende diretamente da articulação entre o Plano Diretor e a legislação específica. Alfonsin (2015, p. 44-45) explica:

Na forma como o Estatuto da Cidade foi estruturado, os municípios deverão elaborar seus planos diretores observando não apenas as diretrizes orientadoras da política urbana, mas através dos novos instrumentos urbanísticos introduzidos pela lei. Dentre tais instrumentos, além das Zonas Especiais de Interesse Social citadas no artigo 4º, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, trazendo regras mínimas para que os municípios possam aplicar a notificação para parcelamento, edificação ou utilização de imóveis não utilizados, subutilizados ou não edificados (art. 5º da lei 10.257/01). Tais instrumentos, essenciais para o monitoramento, pelos municípios, do cumprimento (ou não) da função social da propriedade, devem ser não apenas previstos no Plano Diretor, mas territorializados no mapa, devendo o plano diretor identificar as áreas da cidade em que tais instrumentos serão aplicados. Se a notificação para aproveitamento adequado do imóvel não for atendida, o município poderá lançar o IPTU progressivo no tempo e, após 5 anos de incidência de alíquotas que podem dobrar em relação ao ano anterior, o município poderá ainda lançar mão da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. São instrumentos inovadores em termos de política urbana, mas note-se que não podem sequer existir no ordenamento jurídico se não estiverem previstos no Plano Diretor.

Assim, sem esses elementos, a função social da propriedade se mantém no campo das intenções, sem impacto real na organização territorial e na justiça social das cidades. Portanto, a análise da legislação específica e do Plano Diretor oferece uma visão sobre os desafios concretos para transformar os conceitos teóricos em políticas urbanas efetivas.

No que tange à criação de uma lei municipal específica, cabe ressaltar que esta é uma competência legislativa privativa de tal lei, embora não constitua uma categoria distinta no ordenamento jurídico, deve possuir conteúdo específico, regulando uma área previamente determinada e incluída no Plano Diretor. Neste sentido, explica Carvalho Filho (2009, p. 69):

A competência para a elaboração da lei relativa à área incluída no plano diretor é do Município. Cuida-se de competência legislativa privativa, razão por que ficam afastados os demais entes federativos da referida competência. Lei específica não é categoria própria de lei, já que não figura entre as modalidades de atos legislativos enumeradas no art. 59 da CF. Significa apenas que a lei deverá possuir conteúdo específico, ou seja, regular matéria previamente determinada para constar como seu objeto. No caso, o conteúdo específico consistirá na indicação de área incluída no plano diretor, em relação à qual podem ser expedidas as imposições urbanísticas de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Portanto, o objetivo é que essa legislação estabeleça os parâmetros necessários para que a função social da propriedade seja cumprida em áreas específicas da cidade, permitindo a aplicação das imposições urbanísticas. A ausência dessa lei específica inviabiliza a aplicação desses instrumentos, comprometendo o alcance dos objetivos previstos pelo Estatuto da Cidade.

É fundamental compreender que a incorporação dessa noção jurídico-política no arcabouço institucional brasileiro não necessariamente ameaça a propriedade privada. Ao contrário, visa promover o uso adequado do solo urbano e uma ordenação mais equilibrada e sustentável das cidades. Isso implica impor certas restrições aos usos da propriedade que se opõem a esses objetivos e possibilitar a ampliação do acesso ao solo urbano para aqueles que historicamente foram excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano (Santos Junior, 2020).

Compreender a relevância do Plano Diretor e da legislação municipal especificamente como instrumentos essenciais para a implementação dos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, é fundamental aprofundar a análise sobre os mecanismos jurídicos que possibilitam a efetivação da função social da propriedade. Dentre esses mecanismos, destaca-se o PEUC. A próxima seção abordará em detalhes o funcionamento, a importância e os desafios do PEUC.

3.3 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

O PEUC é um dos instrumentos centrais de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Este item analisará, inicialmente, a evolução histórica do PEUC e suas raízes no Direito Urbanístico, destacando como esse instrumento foi se consolidando na legislação brasileira. Em seguida, será apresentada uma definição detalhada do PEUC, evidenciando seus objetivos e princípios fundamentais. Posteriormente, serão abordadas as diferentes modalidades de aplicação deste instrumento, detalhando como se configuram como ferramentas para ordenar o uso do solo urbano. Por fim, serão examinados os procedimentos legais e a forma como o PEUC é implementado na prática por alguns municípios, destacando o papel da legislação municipal e dos mecanismos de fiscalização.

3.3.1 Desenvolvimento do PEUC no Direito Urbanístico: Das Raízes Europeias à Consolidação no Brasil

A compreensão das influências internacionais no PEUC é essencial para contextualizar sua evolução e adaptação à realidade brasileira. O PEUC tem suas raízes em experiências urbanísticas europeias do século XX, adotadas em países como Itália, França, Alemanha e, principalmente, Espanha. Na Itália, a legislação de 1942 determinava que proprietários deveriam construir dentro de um prazo definido pela prefeitura, sob pena de desapropriação. Na França, a edificação compulsória foi introduzida na década de 1950, e, na Alemanha, em 1960, passou-se a exigir que proprietários de terrenos edificáveis construíssem em até três anos, sob pena de venda compulsória ao poder público municipal. No entanto, a experiência espanhola foi a que mais influenciou a criação do PEUC na legislação brasileira. Em 1956, a primeira lei de ordenamento do solo na Espanha estabelecia que os proprietários seriam obrigados a construir conforme prazos estabelecidos nos planos urbanísticos, sob pena de venda forçada ou desapropriação (Denaldi et al., 2015b).

A formulação de instrumentos de condicionamento do direito de propriedade no Brasil começou a ser discutida na década de 1970, restrita inicialmente a órgãos técnicos e governamentais (Denaldi et al., 2015b). Na década de 1980, o tema ganhou força com o Projeto de Lei nº 775/83, que introduzia a diretriz de adequação da propriedade imobiliária à sua função social. Esse processo culminou na Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), que trouxe ao debate a necessidade de instrumentos como o PEUC para democratizar o uso do solo urbano e limitar a especulação imobiliária (Denaldi et al., 2015b).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter consagrado esses instrumentos no artigo 182, parágrafo 4º, a aplicação do PEUC só foi regulamentada efetivamente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A partir dessa legislação, os municípios puderam incorporar o PEUC em seus planos diretores, garantindo a aplicabilidade do instrumento na promoção da função social da propriedade.

Após abordar o desenvolvimento histórico do PEUC e compreender sua evolução dentro do direito urbanístico brasileiro, é fundamental avançar para uma análise mais detalhada sobre o conceito atual e os objetivos específicos desse instrumento urbanístico. O próximo subcapítulo tratará da definição do PEUC, como previsto no Estatuto da Cidade, e de seus propósitos fundamentais.

3.3.2 PEUC: Conceito e Finalidades na Promoção da Função Social da Propriedade

O PEUC é um instrumento urbanístico previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988), artigo 182, e no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), que impõe ao proprietário de imóvel urbano a obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar adequadamente o imóvel, conforme as diretrizes do plano diretor municipal, com o objetivo de garantir a função social da propriedade.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 sugira uma ideia de sanção ao estabelecer no art. 182, § 4º, a expressão 'sob pena de', o dispositivo aponta para as medidas a serem adotadas, sendo a primeira delas o PEUC. No entanto, o PEUC não deve ser compreendido como uma sanção em sentido estrito, pois seu objetivo é corrigir a situação do imóvel, sem impor uma penalidade direta (Benevides Filho, 2013). A aplicação de uma sanção propriamente dita ocorre apenas em etapas posteriores, caso essa medida inicial não seja cumprida. Neste sentido, esclarece Carvalho Filho (2009):

No entanto, parece-nos que a obrigação de parcelamento ou de edificação não contém densidade punitiva, mas, ao revés, indica a providência a ser adotada pelo proprietário. Se este não a adotar é que poderão ser tomadas as providências administrativas seguintes, estas sim, nitidamente com o caráter de sanção. O parcelamento e a edificação compulsórios, desse modo, são providências que constituem pressupostos da possível aplicação das sanções – o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sancionatória.

Portanto, o PEUC, por si só, não é coercitivo, sendo apenas uma obrigação que deve ser cumprida dentro de prazos estabelecidos. Contudo, caso o proprietário não atenda à obrigação, instrumentos coercitivos subsequentes, como o IPTUp e a desapropriação-sanção, podem ser aplicados para forçar o cumprimento, assegurando o desenvolvimento urbano sustentável e o combate à especulação imobiliária. Nesse sentido, Denaldi et al. (2017, p. 177) explicam o objetivo do instrumento:

O PEUC foi concebido com o objetivo de fazer com que a propriedade privada se submeta à função social. A aplicação do instrumento tem como finalidades: (i) inibir a retenção especulativa do imóvel urbano, (ii) promover o ordenamento territorial e (iii) democratizar o acesso à terra, de forma a favorecer a disponibilização de áreas para provisão habitacional de interesse social. [...] O instrumento pode ser utilizado para orientar o crescimento ou o adensamento de determinadas zonas urbanas, tendo como objetivos: (i) inibir o espraiamento da cidade, otimizando a infraestrutura instalada, e (ii) evitar o crescimento da malha urbana em direção a áreas ambientalmente frágeis, com características fisiográficas desfavoráveis ou que abriguem atividades agropecuárias.

Assim, o PEUC não é apenas uma ferramenta de correção de mercado, mas também um instrumento de planejamento urbano que visa otimizar o uso do solo e proteger áreas sensíveis do ponto de vista ambiental. A implementação eficaz do PEUC

pode contribuir significativamente para a construção de cidades mais justas, equilibradas e sustentáveis.

Antes de aprofundar a análise das diferentes espécies do PEUC, que serão abordadas no próximo subcapítulo, é importante destacar alguns conceitos fundamentais ao tema, como solo urbano, solo subutilizado, imóvel não utilizado e imóvel não edificado.

O solo urbano é mencionado tanto no § 4º do art. 182 da Constituição Federal quanto no art. 5º do Estatuto da Cidade. Silva (2010), explica que a qualificação de um solo como "urbano" é uma atribuição dos planos e normas urbanísticas, que estabelecem seu "destino urbanístico" e vinculam o proprietário a essa destinação. A ordenação do terreno e a predeterminação para uma função específica dentro do urbanismo são fundamentais para determinar seu uso. O autor enfatiza que o uso do solo urbano pelo proprietário está subordinado à legislação urbanística vigente, e a edificabilidade é uma das utilidades legais do solo. Isso ocorre porque a vocação natural do solo, segundo Silva (2010), é a produção de riquezas naturais.

Dessa forma, cabe ao plano diretor ou à legislação municipal definir e qualificar o solo como urbano, determinando a destinação que melhor atenda à coletividade. Tal qualificação condiciona o uso do solo por parte do proprietário, que deverá respeitar o destino urbanístico determinado.

O conceito de solo subutilizado também é relevante para essa discussão e é abordado tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade. O § 1º do art. 5º do Estatuto considera como subutilizado o imóvel que apresenta um aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo plano diretor ou pela legislação a ele vinculada. Levin (2008) define tais imóveis como aqueles cujo aproveitamento está aquém do coeficiente mínimo estabelecido para a região onde se localizam. Existe uma corrente doutrinária que amplia a definição de subutilização para incluir edificações ociosas, como apontam autores como Almeida (2004) e Pinto (2002). No entanto, a posição majoritária entende que a definição de subutilização trazida pelo § 1º do art. 5º deve ser mantida restrita a seu texto original, sem ampliação para além dos critérios expressos (Vivian, 2017).

Vale mencionar que, no processo de criação do Estatuto da Cidade, o inciso II do § 1º do art. 5º previa que imóveis utilizados em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental poderiam ser considerados subutilizados. Entretanto, esse trecho foi vetado sob o argumento de que tal equiparação seria inconstitucional, pois a Constituição

penaliza apenas o proprietário que subutiliza o imóvel sem atender ao interesse social, não abrangendo necessariamente os usos ilegais que não configuram subutilização (Levin, 2008).

Pinto (2002) destaca que cabe ao plano diretor estabelecer os coeficientes mínimos de aproveitamento e áreas máximas de lotes, considerando uma proporcionalidade entre a densidade populacional e a infraestrutura disponível em cada região da cidade.

O conceito de imóvel não utilizado é outra categoria importante. Levin (2008) define imóvel não utilizado como aquele que está desprovido de qualquer uso que seja útil e legal, como, por exemplo, terrenos com vegetação sem qualquer finalidade de interesse social. Essa definição abrange também imóveis desocupados por longo tempo ou construções inacabadas e paralisadas, caracterizando abandono. O Plano Diretor Municipal é responsável por fornecer critérios para aferir a não utilização de um imóvel, assim como para definir o que configura subutilização.

No que se refere a imóveis não edificadas, Bueno (2003) explica que esses são terrenos sem construções que não atendem à utilização desejada pelo plano diretor e demais leis correlatas. Levin (2008) destaca que a qualificação de um imóvel como "não edificado" deve ser entendida à luz das disposições do plano diretor, uma vez que a não edificação só será considerada em desacordo com a função social da propriedade se contrariar as diretrizes estabelecidas pelo plano diretor. Algumas áreas urbanas, como praças, áreas verdes e de lazer, podem ter sua edificação proibida pela própria legislação municipal.

Resumindo as definições, Carvalho Filho (2010) esclarece que o § 4º do art. 182 da Constituição estabelece três condições para que o Município aplique as imposições urbanísticas: solo não edificado, subutilizado e não utilizado. “No primeiro caso, tem-se a área despida de construção; no segundo, o terreno é usado em desconformidade com o plano diretor; no terceiro, o terreno não tem qualquer utilização” (Carvalho Filho, 2010, p. 71).

Essas distinções são essenciais para a aplicação das medidas previstas no Estatuto da Cidade. Compreendidos a definição e os objetivos fundamentais do PEUC como instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade urbana, é necessário agora analisar as espécies do PEUC. O próximo subcapítulo explorará detalhadamente cada uma dessas espécies — parcelamento, edificação e utilização

compulsórios —, destacando suas características, diferenças e a forma como são empregadas para estimular a ocupação e uso racional das áreas urbanas.

3.3.3 As Modalidades do PEUC: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios como Instrumentos de Desenvolvimento Urbano

As espécies do PEUC — parcelamento, edificação e utilização compulsórios — atuam de forma específica para assegurar que a propriedade urbana cumpra sua função social. Cada modalidade aborda diferentes aspectos de terrenos urbanos, conforme as diretrizes do plano diretor municipal.

O parcelamento compulsório é uma modalidade de parcelamento de solo imposta pelo poder público ao proprietário de um imóvel urbano que não cumpre sua função social, conforme as diretrizes do plano diretor municipal (Carvalho Filho, 2009). Ao contrário do parcelamento voluntário, que depende da iniciativa do proprietário, o parcelamento compulsório ocorre independentemente da vontade do proprietário, funcionando como uma medida corretiva para aqueles que desrespeitam as normas urbanísticas e mantêm terrenos não edificadas ou subutilizados em áreas urbanas dotadas de infraestrutura. Esse instrumento, portanto, desempenha um papel essencial no desenvolvimento urbano sustentável ao promover a ocupação racional de áreas não edificadas ou subutilizadas, estimulando o aproveitamento de terrenos e evitando o crescimento desordenado da cidade.

O regramento geral, também aplicável ao parcelamento compulsório, está previsto no Decreto-Lei nº 58/1937 (Brasil, 1937), regulamentado pelo Decreto nº 3.079, posteriormente pela Lei nº 6.766/1979 (Brasil, 1979), a qual foi parcialmente modificada pela Lei nº 9.785/1999 (Brasil, 1999). Esses diplomas são complementares ao Estatuto da Cidade e às normas municipais, com ênfase no plano diretor e demais regulamentos relativos ao uso e aproveitamento do solo urbano de cada município.

Assim, o parcelamento compulsório não apenas corrige a ociosidade do solo, mas também incentiva a ocupação eficiente de terrenos, promovendo uma distribuição mais justa da terra e o uso adequado da infraestrutura urbana existente.

O parcelamento compulsório deve estar em conformidade com o plano diretor da cidade, o que significa que os lotes resultantes devem respeitar os limites mínimos de área estabelecidos pela legislação municipal e as condições urbanísticas locais. Após a

realização do parcelamento, as novas unidades imobiliárias devem ser registradas no Cartório de Registro de Imóveis, tornando-se módulos independentes, e identificadas junto ao órgão municipal competente para fins de inscrição e cobrança do IPTU (Carvalho Filho, 2009).

Diferentemente do parcelamento voluntário, que ocorre por iniciativa do proprietário e pode ser realizado por loteamento (com abertura de novas vias e infraestrutura) ou desmembramento (aproveitando o sistema viário existente), o parcelamento compulsório é uma imposição do poder público, aplicável quando a propriedade urbana não está sendo utilizada de acordo com sua função social.

O principal objetivo dessa medida, bem como as outras do PEUC, é combater a retenção especulativa de imóveis urbanos (Alfonsin et al., 2023). Ao impedir essa retenção especulativa, o parcelamento compulsório contribui para um uso mais eficiente do solo urbano, promovendo cidades mais inclusivas e com melhor aproveitamento da infraestrutura existente.

Na perspectiva das teorias da renda da terra, como a proposta por Lefebvre (2001), a retenção especulativa cria um cenário onde o valor do solo é inflacionado sem que haja um correspondente uso produtivo. O parcelamento compulsório, portanto, é uma medida que força o proprietário a dividir a terra em parcelas menores, viabilizando seu aproveitamento para fins habitacionais, comerciais ou de serviços, conforme a necessidade do município. Isso não só combate a especulação imobiliária, mas também promove o desenvolvimento sustentável das cidades.

Além do parcelamento compulsório, a edificação compulsória é “mecanismo criado pelo Estatuto para impedir que as áreas vazias da cidade continuem ociosas” (Rolnik; Saule Júnior, 2001, p. 63) e imposta quando um terreno urbano, ainda que localizado em áreas dotadas de infraestrutura, permanece não edificado ou subutilizado. Esse instrumento é essencial para evitar a ociosidade de terrenos que, por sua localização estratégica e valor, poderiam estar contribuindo de maneira mais efetiva para o desenvolvimento urbano e a geração de renda. Segundo a teoria da renda fundiária Costa (2009), terrenos não edificados ou subutilizados em áreas urbanas representam uma perda potencial tanto para o proprietário quanto para a coletividade, uma vez que não estão sendo explorados em seu máximo potencial.

Ao impor a edificação compulsória, o poder público força o proprietário a construir ou a ampliar a edificação existente para que o terreno atinja o coeficiente de

aproveitamento mínimo estabelecido pelo Plano Diretor. Isso contribui para a densificação urbana e otimiza o uso dos terrenos, estimulando um crescimento ordenado da cidade e evitando a expansão desnecessária para áreas periféricas. Ao obrigar a construção em terrenos ociosos, o poder público garante que as áreas urbanas sejam plenamente utilizadas, otimizando o uso da infraestrutura existente e promovendo uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento urbano.

Por fim, a utilização compulsória é aplicada em situações em que um imóvel, mesmo edificado, não está sendo utilizado de acordo com as diretrizes do Plano Diretor.

Pinto (2002) ressalta que há uma relação direta entre esse dispositivo e o art. 182, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, que menciona "não edificado, subutilizado ou não utilizado" para caracterizar um imóvel que não cumpre sua função social. No entanto, o autor argumenta que a compulsoriedade do parcelamento e edificação está expressa na Constituição, enquanto a compulsoriedade da utilização não está explicitamente prevista, sendo que o texto constitucional usa os termos "subutilização" e "não utilização" para definir situações a serem coibidas, sem prever a "utilização compulsória" (Pinto 2002).

De outro lado, Saule Junior (2002) diverge dessa interpretação, afirmando que o Estatuto da Cidade busca conferir eficácia às normas constitucionais de política urbana ao instituir a utilização compulsória, impondo ao proprietário a obrigação de dar ao imóvel uma destinação social adequada. O autor defende que o Poder Público pode aplicar a utilização compulsória como forma de garantir que imóveis edificados, mas que não estejam cumprindo uma finalidade social, sejam destinados a usos de interesse coletivo, como habitação social, centros culturais, ou outros usos estabelecidos pelo Plano Diretor.

Outro debate é a divergência sobre a necessidade de critérios objetivos para aferir a efetiva utilização do imóvel. Segundo Pinto (2002), seria difícil aferir adequadamente se um imóvel está ou não sendo utilizado em consonância com sua função social, devido à falta de parâmetros claros. Contrapondo essa visão, Saule Junior (2002) exemplifica situações em que a demanda social justificaria a aplicação da utilização compulsória, como em áreas do centro de São Paulo que apresentam grandes concentrações de imóveis destinados a estacionamentos ou galpões fechados, enquanto existe demanda social e cultural para habitação de interesse social e espaços comunitários.

Nesse sentido, Bueno (2003) aponta que cabe à lei municipal específica estabelecer as condições e prazos para a implementação da obrigação de fazer,

notificando o proprietário para parcelar, edificar ou dar um uso adequado ao solo urbano, de forma a cumprir sua função social. No caso de descumprimento, instrumentos como o IPTUp e a desapropriação-sanção podem ser aplicados como sanções subsequentes.

Ademais, segundo Levin (2008) a interpretação teleológica do art. 5º do Estatuto da Cidade não indicaria qualquer inconstitucionalidade na previsão da utilização compulsória, uma vez que essa interpretação busca assegurar o princípio da função social da propriedade. O coeficiente de aproveitamento, que mede a proporção entre construção e área total do terreno, não é o único parâmetro para verificar a subutilização do imóvel. O Plano Diretor pode criar outros indicadores para garantir o aproveitamento adequado do imóvel e evitar a ociosidade.

Portanto, esse instrumento visa combater a ociosidade de propriedades que poderiam estar desempenhando um papel importante no desenvolvimento urbano, mas que, por algum motivo, são mantidas desocupadas. Assim, a utilização compulsória impõe ao proprietário a obrigação de colocar o imóvel em uso adequado, alinhado às necessidades urbanísticas da cidade (Carvalho Filho, 2009). Ao estimular a utilização produtiva dos imóveis urbanos, a utilização compulsória também garante que as cidades cresçam de forma ordenada e sustentável, promovendo o aproveitamento total dos espaços construídos e evitando a subutilização que compromete o desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, a teoria da renda diferencial discutida no capítulo anterior, segundo Araújo Júnior (2020), fornece uma base importante para compreender como as diferenças de localização e de uso do solo influenciam diretamente o valor da terra e a renda gerada. A renda diferencial ocorre quando propriedades em áreas privilegiadas ou destinadas a usos mais produtivos alcançam valores e rentabilidades superiores aos demais imóveis urbanos, o que gera desigualdades no aproveitamento do espaço urbano. Essa teoria é especialmente relevante no contexto do PEUC, pois ajuda a explicar a necessidade de políticas que induzam ao uso adequado do solo urbano, combatendo a retenção especulativa e promovendo um desenvolvimento urbano mais equilibrado. Compreender essa renda diferencial é importante para que a aplicação do PEUC corrija distorções e assegure uma distribuição mais justa dos benefícios provenientes do uso da terra.

Portanto, a aplicação do PEUC está diretamente conectada ao desenvolvimento urbano sustentável, que foi discutido em detalhes no segundo capítulo.

Após a análise das diferentes modalidades de aplicação do PEUC e de como cada uma delas contribui para a efetivação da função social da propriedade, torna-se essencial abordar os procedimentos práticos e os passos necessários para sua implementação. O próximo subcapítulo focará nos procedimentos legais detalhados que regulamentam a sua implementação nos municípios.

3.3.4 Procedimentos e Aplicação do PEUC: do Planejamento à Efetivação nos Municípios

Para a efetiva aplicação do PEUC, a legislação brasileira prevê procedimentos específicos a serem seguidos, conforme descrito no Estatuto da Cidade. O procedimento do PEUC está disposto no Estatuto da Cidade em seu art. 5º (Brasil, 2001a):

Art. 5.º 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.

§ 1.º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

II – (Vetado).

§ 2.º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3.º A notificação far-se-á:

I – 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;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4.º 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 do empreendimento.

§ 5.º 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 que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Essa norma confere ao município a faculdade de instituir o PEUC, e não uma obrigação (Silva, 2010). No mesmo sentido, o “Estatuto diz que a lei municipal poderá determinar as obrigações, em clara demonstração de que inexistente qualquer coerção” (Carvalho Filho, 2020, p. 70).

Entretanto, uma vez que o município instituiu o PEUC por meio de uma lei municipal específica, ele se vincula a essa obrigação. Isso significa que o Poder Público municipal tem o dever de implementar e fiscalizar a aplicação da medida, dentro das condições e prazos estabelecidos na legislação municipal. Ou seja, a aplicação do PEUC não gera apenas uma obrigação para o proprietário, mas também impõe ao Poder Público a responsabilidade de agir ativamente para garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Portanto, o procedimento começa com a criação de uma lei municipal específica, que define as condições para o PEUC, estabelecendo prazos e parâmetros técnicos de acordo com as diretrizes urbanísticas do Plano Diretor. A definição de aproveitamento adequado do solo é importante, pois depende do zoneamento e da regulamentação do uso e ocupação do solo previstos pelo Plano Diretor, indicando que tipo de uso é apropriado para cada zona da cidade (Silva, 2010).

O processo é iniciado pela notificação formal do proprietário, que é obrigatória e deve ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis para tornar pública a obrigação e vinculá-la ao imóvel, transferindo-a automaticamente em caso de alienação (Brasil, 2001a). A notificação pode ser feita pessoalmente, ou por edital, caso o proprietário não seja localizado após três tentativas. Após a notificação, os prazos para o cumprimento das obrigações são claros: o proprietário tem um ano para apresentar o projeto de edificação ou parcelamento e dois anos para iniciar as obras, conforme disposto no § 4º do art. 5º do Estatuto da Cidade.

Por fim, o art. 6º do Estatuto da Cidade estabelece que a transmissão do imóvel, seja por venda (*inter vivos*) ou por sucessão (*causa mortis*), não interrompe os prazos e obrigações impostos pelo PEUC, garantindo que o novo proprietário seja igualmente responsável pelo cumprimento das sanções, se estas estiverem devidamente averbadas na matrícula do imóvel (Brasil, 2001a). Esse ponto é importante, pois reforça a continuidade das obrigações, independentemente de mudanças na titularidade do imóvel, garantindo a efetividade do mecanismo.

A implementação do PEUC é um tema de grande relevância para o planejamento urbano no Brasil. Diversos autores discutiram as experiências de aplicação do PEUC em diferentes cidades, destacando desafios e aprendizados. Entre eles, Bazzoli (2016) analisa a aplicação do PEUC em Palmas; Magalhães e Ribeiro (2016) trazem uma perspectiva sobre a implementação desse instrumento em municípios da Baixada Fluminense e

Paracambi; e Brajato e Royer (2023) fornecem uma análise metodológica e atual sobre a ociosidade imobiliária em diversas cidades, incluindo São Paulo.

Bazzoli (2016) explorou a aplicação do PEUC em Palmas, evidenciando contradições entre a lei e sua execução prática. A regulamentação do PEUC ocorreu em 2009, mas sua aplicação efetiva só começou em 2011, enfrentando dificuldades na notificação de proprietários, especialmente quando eles residiam fora do município. O uso do PEUC foi inicialmente tratado como instrumento de arrecadação fiscal, o que contrariou sua finalidade original de induzir a ocupação dos vazios urbanos. As notificações foram canceladas por problemas processuais, resultando em atrasos no planejamento urbano e prejuízos financeiros. Apesar das dificuldades, Palmas continua a implementar o PEUC, porém de forma limitada, com foco em áreas menores e sem conseguir alcançar grandes glebas urbanas.

Já Magalhães e Ribeiro (2016) discutiram as dificuldades de implementação do PEUC em municípios da Baixada Fluminense e Paracambi. A pesquisa revelou que em muitos municípios, o PEUC está implementado de forma parcial ou não é efetivamente utilizado. Obstáculos políticos, desconhecimento técnico dos gestores, ausência de infraestrutura administrativa e pressão dos proprietários são fatores que dificultam a aplicação do instrumento. No caso de Paracambi, mesmo com legislação específica conforme os princípios de reforma urbana, a pressão política dos proprietários levou à interrupção das notificações. Outro fator relevante é o custo político da medida, uma vez que os resultados da aplicação do PEUC costumam ser de médio a longo prazo, desestimulando prefeitos que desejam obter créditos políticos dentro de seus mandatos.

Por fim, Brajato e Royer (2023) forneceram uma análise metodológica sobre a identificação e abordagem de imóveis ociosos, destacando a importância do PEUC como instrumento de combate à ociosidade imobiliária e especulação em diferentes cidades brasileiras, com ênfase em São Paulo. Essa abordagem foi especialmente relevante no contexto pós-pandemia, quando houve um aumento significativo na vacância e na ociosidade imobiliária. A metodologia visa promover o uso socialmente adequado do solo urbano, auxiliando na implementação do PEUC em outras cidades.

A comparação dessas experiências revela que a aplicação do PEUC enfrenta desafios, tanto políticos quanto administrativos. Em Palmas, a falta de coordenação e estratégias claras levaram a uma implementação limitada e focada em objetivos de arrecadação. Nos municípios da Baixada Fluminense e em Paracambi, a resistência

política e o desconhecimento técnico impediram uma aplicação mais eficaz do instrumento. Já em São Paulo, a abordagem inovadora trazida por Brajato e Royer (2023) destaca a importância de dados robustos e estratégias de notificação bem definidas para identificar imóveis ociosos e efetivar a implementação do PEUC, análise que será aprofundada no Capítulo 4.

Concluída a discussão sobre os procedimentos para implementação do PEUC, é fundamental compreender o papel do IPTUp como instrumento coercitivo que reforça a indução ao uso adequado da propriedade urbana. O IPTUp atua de forma subsequente ao PEUC, impondo uma progressividade extrafiscal sobre imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, incentivando assim o cumprimento das obrigações previstas pelo PEUC e promovendo o uso socialmente adequado do solo urbano.

3.4 IPTU Progressivo no tempo (IPTUp)

O IPTUp é uma ferramenta tributária essencial no Brasil, concebida para incentivos ao uso social da terra e inibir a especulação imobiliária. Este capítulo aborda a evolução histórica do IPTUp e seu enquadramento como um instrumento urbanístico e extrafiscal no ordenamento jurídico brasileiro. Inicialmente, destaca-se o surgimento e desenvolvimento do IPTUp como parte de uma tendência internacional de tributação sobre o valor da terra (Land Value Tax - LVT), cujo objetivo é promover o uso produtivo do solo e combater uma retenção especulativa.

Com uma abordagem comparada, é apresentada a forma como outros países implementaram a tributação sobre a terra, fornecendo um contexto relevante para compreender as especificidades brasileiras. Em seguida, o capítulo examina a definição e a estrutura do IPTUp como imposto extrafiscal, analisando sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a) e seu papel na promoção do uso eficiente do solo urbano em conformidade com a função social da propriedade. Por fim, o capítulo detalha a aplicação prática do IPTUp em municípios brasileiros, com foco nos procedimentos, desafios e exemplos reais de implementação, e discute os resultados alcançados e as dificuldades encontradas na concretização de seus objetivos.

3.4.1 A Evolução do IPTUp: Origem, Desenvolvimento e Consolidação no Contexto Brasileiro

Em 1967, Lent discutiu como tributação sobre o valor da terra estava sendo aplicada em diversos países, como Nova Zelândia, Dinamarca, Canadá e Austrália, para combater a especulação imobiliária e incentivar o uso produtivo da terra (Lent, 1967). O autor destacou que o crescimento populacional e econômico tendia a aumentar o valor das terras urbanas, e governos ao redor do mundo adotaram políticas para taxar esses ganhos decorrentes de externalidades, sem prejudicar o uso produtivo do solo.

Essas práticas internacionais forneceram um contexto para o IPTUp brasileiro, mostrando que a tributação da terra é amplamente reconhecida como uma ferramenta de planejamento urbano e redistribuição fiscal.

A formulação de instrumentos para o condicionamento do direito de propriedade no Brasil começou na década de 1970, quando a progressividade das alíquotas do IPTU foi introduzida no âmbito do Projeto Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (CURA), como uma exigência para os municípios participantes, visando racionalizar o uso do espaço urbano e melhorar as condições habitacionais (Denaldi et al., 2015b).

Na década de 1980, o debate sobre a função social da propriedade ganhou força com o Projeto de Lei nº 775, de 1983, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que já previa o “Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo”. Como destaca Denaldi et al. (2015b), a Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), consolidou o IPTUp como um dos principais instrumentos para democratizar o solo urbano e combater a especulação imobiliária.

Ao final do processo constituinte, o Art. 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988 consagrou o IPTUp como uma ferramenta para obrigar o uso social da terra, estabelecendo sua aplicação em conjunto com o PEUC e a desapropriação-sanção. Contudo, conforme Denaldi et al. (2015b) ressalta, apenas com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, esse instrumento ganhou regulamentação clara, permitindo aos municípios incorporarem o IPTUp em seus planos diretores.

A regulamentação fornecida pelo Estatuto da Cidade não apenas consolidou o IPTUp como instrumento de política urbana, mas também possibilitou uma maior aproximação das práticas internacionais de tributação da terra. Para entender como tais mecanismos se relacionam, é importante analisar como a tributação sobre o valor da terra

é empregada em outros países, destacando experiências comparáveis que podem enriquecer a compreensão do IPTUp no contexto brasileiro.

3.4.2 O IPTUp no Contexto Internacional: Análise Comparada de Tributação sobre o Valor da Terra

A tributação sobre o valor da terra (Land Value Tax - LVT) tem sido discutida em diversos países como uma forma de desincentivar a especulação imobiliária, promovendo o uso eficiente do solo e garantindo a justiça social. Embora, em sua concepção original, o LVT incida apenas sobre o valor da terra, desconsiderando as melhorias realizadas sobre ela, as práticas de alteração variam significativamente entre os países. Em algumas jurisdições, o LVT concentra-se exclusivamente no valor do terreno, enquanto em outras, o valor das melhorias também pode ser incluído na base tributária.

No Reino Unido, o debate sobre o LVT ressurgiu recentemente, especialmente no contexto de sua implementação no País de Gales. Shahab e Morgane (2023) analisam as barreiras práticas e políticas para a introdução do LVT em um sistema de planejamento galês.

Apesar do consenso teórico de que o LVT pode incentivar o uso eficiente da terra e promover a equidade, os autores apontam desafios. A separação entre o valor da terra e as melhorias pode dificultar a aplicação de um LVT puro.

Além disso, a interação entre o LVT e o sistema de planejamento discricionário pode limitar a eficácia do imposto. Como o valor da terra é frequentemente influenciado por decisões de planejamento, aplicar o LVT de forma uniforme se torna uma tarefa complexa (Shahab; Morgane, 2023).

Nos casos da Austrália e da Nova Zelândia, o LVT tem sido implementado com o objetivo de desincentivar a especulação ao impulso dos proprietários a utilizarem suas terras de maneira mais produtiva. Segundo Carvalho Jr. (2006, p. 14):

Em muitas jurisdições da Austrália e da Nova Zelândia, por exemplo, a base de cálculo do imposto imobiliário é apenas o valor do terreno, desconsiderando-se a construção. Com essa regra e mediante a aplicação de uma alíquota alta, o proprietário do imóvel tem forte estímulo a edificá-lo e a dar o melhor uso possível ao terreno no curto prazo.

Nessas jurisdições, o imposto tem sido efetivo em dividir grandes propriedades e estimular o desenvolvimento de lotes menores. No entanto, em alguns casos, as alíquotas

do LVT foram reduzidas ao longo do tempo, limitando o impacto da política sobre a redistribuição da terra e o incentivo ao uso eficiente (Shahab; Morgane, 2023).

Nos Estados Unidos, o LVT é frequentemente discutido no contexto de planejamento urbano e políticas fiscais. Breach (2020) destaca como o LVT pode ser mais efetivo quando combinado com um sistema de zoneamento flexível, que promove o uso eficiente do solo. Minneapolis, por exemplo, aboliu o zoneamento unifamiliar, permitindo um uso mais diversificado da terra, ou que, aliado ao LVT, pode contribuir para um mercado imobiliário mais equitativo e acessível (Breach, 2020).

No Japão, um sistema de zoneamento nacional combinado com a tributação do valor da terra tem permitido ao país controlar a especulação imobiliária e garantir que as áreas urbanas sejam utilizadas de maneira eficiente. O zoneamento no Japão permite usos mistos e incentivo ao desenvolvimento intensivo em áreas urbanas, o que tem de limitar os preços de habitação relativamente acessíveis, mesmo em grandes cidades como Tóquio (Breach, 2020).

Essas experiências internacionais indicam que o LVT pode ser uma boa ferramenta para desincentivar a especulação e promover o uso produtivo da terra, mas sua aplicação depende fortemente do contexto local e de um sistema de planejamento adequado.

O estudo de diferentes práticas internacionais de LVT oferece contribuições para compreender e aprimorar a aplicação do IPTUp no Brasil. Enquanto países como a Austrália e a Nova Zelândia têm uma longa tradição na utilização do LVT para desestimular a retenção especulativa de terras, o IPTUp compartilha objetivos semelhantes ao buscar o uso produtivo e socialmente adequado do solo urbano brasileiro.

Entretanto, há contrastes marcantes: em países como o Reino Unido, os desafios na aplicação de um LVT puro se assemelham às dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros ao implementar o IPTUp. Ambos os sistemas tributários lidam com a influência de variáveis de planejamento urbano sobre o valor do solo, o que pode tornar a aplicação uniforme do imposto uma tarefa complexa.

Além disso, embora o LVT em alguns países seja concebido como uma ferramenta de equidade e justiça social, no Brasil, o IPTUp possui uma dupla função — fiscal e extrafiscal — destinada não apenas à arrecadação de recursos municipais, mas também à promoção de políticas urbanas de acordo com a função social da propriedade. Portanto, uma análise comparada demonstra que, embora o IPTUp esteja em sintonia com as

tendências internacionais de tributação da terra, sua aplicação no contexto brasileiro é marcada por desafios específicos e objetivos que refletem a particularidade do ordenamento jurídico e urbanístico nacional.

Com base nessas práticas internacionais de tributação da terra, é possível compreender melhor os fundamentos e objetivos do IPTU no Brasil. A seguir, será apresentada uma definição mais detalhada e a estrutura desse imposto, destacando como ele se alinha ao contexto brasileiro de tributação e planejamento urbano.

3.4.3 Estrutura e Natureza Jurídica do IPTU: Ferramenta Extrafiscal no Ordenamento Urbano

O IPTU desempenha um papel importante dentro do sistema tributário brasileiro, caracterizando-se como um imposto real que incide sobre a propriedade de bens imobiliários urbanos. Antes de definir e abordar suas particularidades no formato progressivo e extrafiscal, é importante compreender que o IPTU, como qualquer tributo, está fundamentado no conceito de tributo previsto pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1966), que define o tributo como:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O CTN, em seu art. 5º, classifica os tributos em três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme a teoria da tripartição dos tributos.

O IPTU, sendo um imposto, segue as diretrizes condicionais para tributos, ou seja, sua cobrança não depende de uma atuação estatal específica em relação ao contribuinte, como bem destaca Brito Machado (2010). De acordo com o art. 16 do CTN, o imposto é definido como o tributo cujo fato gerador não está relacionado a qualquer ação ou serviço prestado pelo Estado ao contribuinte, mas sim à simples propriedade ou posse de um bem imóvel situado em área urbana (Brasil, 1966). Essa característica faz do IPTU um tributo que, em sua essência, visa a arrecadação de recursos para os municípios, permitindo que o Estado satisfaça suas necessidades públicas.

Com base no art. 156, §1º da Constituição Federal de 1988, o IPTU pode ser progressivo em função do valor venal do imóvel, com alíquotas diferenciadas de acordo com sua localização e uso (Brasil, 1988). Essa progressividade fiscal tem como objetivo

uma distribuição mais justa da carga tributária, baseada no princípio da capacidade contributiva dos proprietários. Essa se alia ao brocado "quanto mais se ganha, mais se paga", caracterizando-se pela finalidade meramente arrecadatória, que permite onerar mais gravosamente a riqueza tributável maior e contemplar o grau de riqueza presumível do contribuinte (Sabbag, 2010).

Por outro lado, o IPTU progressivo no tempo é de caráter extrafiscal. “A extrafiscalidade corresponde à intervenção do Estado, por meio dos tributos, no comportamento dos indivíduos, com o objetivo de estimular ou desestimular condutas, isto é, determinar comportamentos desejados” (Bocafoli, 2012, p. 16). Já a progressividade no tempo é “uma majoração da carga tributária devida pelo contribuinte em razão do mesmo não promover o adequado aproveitamento do imóvel segundo as diretrizes municipais” (Iaroszski, 2022, p. 88).

Portanto, é uma ferramenta de política urbana voltada para garantir o cumprimento da função social da propriedade, conforme previsto no art. 182, § 4º da Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a). Nesse contexto, o imposto assume um papel coercitivo, ao aumentar a carga tributária sobre terras subutilizadas ou não edificadas, reduz o incentivo à especulação e, como argumentado por autores como Smolka e Moralez (2005), tende a diminuir o valor de mercado dos imóveis, desafiando a ideia de que aumentos no IPTU sempre elevam os preços do mercado imobiliário (Carvalho Jr., 2006).

A problemática surge ao considerar que o CTN proíbe a utilização de tributos como sanção. Barreto (2009) argumenta que, embora o imposto tenha como fato gerador a propriedade predial e territorial urbana, eventuais penalidades que resultam em seu agravamento não alteram sua natureza essencial de imposto. Em contrapartida, Schoueri (2012) defende que a progressividade no tempo do IPTU configura uma pena, especialmente quando ocorre após a exigência de parcelamento ou edificação compulsórios, evidenciando seu caráter sancionatório.

Contudo, Torres (1994) destaca a supremacia constitucional na interpretação do Direito Tributário, afirmando que as leis ordinárias, como o CTN, devem ser compreendidas em conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição. Portanto, apesar de o CTN proibir o tributo como sanção, a supremacia deve ser dada ao texto constitucional. Assim, o IPTU progressivo não é ilegal nem inconstitucional, pois está amparado pela Constituição Federal de 1988, à qual o CTN está subordinado.

Assim, o IPTU não apenas gera receita para o município, mas atua como uma ferramenta para garantir a função social da propriedade ao regular o uso da terra em prol do bem coletivo.

De acordo com Carvalho Filho (2009), o IPTUp se configura como uma sanção aplicável quando o proprietário não cumpre as diretrizes urbanísticas impostas pelo plano diretor municipal, na palavras do autor:

Finalmente, trata-se de sanção de natureza pecuniária pelo inadimplemento da obrigação de parcelar ou de edificar atribuída ao proprietário do imóvel urbano desajustado. A ilicitude geradora da sanção consiste na circunstância de o proprietário estar em situação ofensiva ao plano diretor da cidade. Por conseguinte, considerando-se esses elementos, temos que a natureza jurídica do IPTU progressivo no tempo, previsto na Constituição e no Estatuto, é a de tributo extrafiscal sobre o patrimônio aplicado como instrumento sancionatório de política urbana. (Carvalho Filho, 2009, p. 90).

Ao aumentar as alíquotas anuais, o objetivo do Estado é coibir a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo que o solo urbano seja utilizado de maneira socialmente adequada e conforme os interesses coletivos.

Ainda que o IPTU fiscal seja a regra, utilizado para a arrecadação de recursos, a progressividade extrafiscal, que tem como fundamento o art. 182, § 4º da Constituição, é essencial para garantir o cumprimento da função social da propriedade. Essa diferenciação é reforçada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, por meio da Súmula 668 (Brasil, 2003), consolidou o entendimento de que a progressividade fiscal só se aplica após a Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000), enquanto a progressividade no tempo é permitida apenas para fins de política urbana.

Assim, o IPTUp pode ser definido como um instrumento urbanístico extrafiscal, previsto no art. 182, §4º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que consiste no aumento gradual das alíquotas do IPTU sobre propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas. Seu objetivo é incentivar o aproveitamento adequado ao solo urbano, garantindo o cumprimento da função social da propriedade. Por ser coercitivo é aplicado quando o proprietário não atende às exigências legais de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel conforme estabelecido pelo plano diretor municipal. Este mecanismo visa induzir o uso adequado da propriedade urbana, combater a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento urbano sustentável.

Tendo esclarecido a definição e a estrutura do IPTUp, é relevante compreender como esse imposto é implementado pelos municípios. O próximo tópico abordará os aspectos procedimentais e de implementação do IPTUp, destacando os passos e desafios enfrentados no processo de sua execução.

3.4.4 Implementação do IPTUp: Procedimentos, Desafios e Experiências Municipais

Para compreender como o IPTUp deve ser aplicado, é fundamental analisar o que estabelece o Estatuto da Cidade sobre o tema. O art. 7º (Brasil, 2001) detalha as condições e prazos para sua execução, bem como as implicações legais para os proprietários que não atendem às diretrizes legislativas:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º 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.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º 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. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Com a expiração dos prazos estabelecidos para o cumprimento do PEUC, sem que os proprietários notificados tenham dado andamento a essas exigências, os municípios ficam obrigados a aplicar o aumento gradual do IPTU ao longo de cinco anos. Esse incremento é uma medida punitiva e de incentivo à função social da propriedade, devendo ser previamente regulamentada no Plano Diretor ou em lei municipal específica (Silva, 2010). O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) prevê que a alíquota do IPTUp deve ser dobrada anualmente, sem ultrapassar o limite de 15% (art. 7º, §1º). Dessa forma, a cada ano, a alíquota aplicada não pode exceder o dobro do ano anterior, até que o valor máximo seja alcançado.

Esse mecanismo visa pressionar os proprietários a utilizarem seus imóveis de maneira adequada, sob pena do aumento da alíquota. Caso o proprietário atenda à notificação, cumprindo as exigências de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, a alíquota do IPTU deverá retornar aos valores ordinários. Denaldi et al. (2015b, p. 22), explica:

A hipótese de cancelamento da progressividade do IPTU somente ocorrerá se e quando o proprietário, efetivamente, cumprir com a obrigação que lhe foi imputada. Após o cancelamento, se o proprietário novamente incorrer em descumprimento da função social da propriedade os procedimentos de enquadramento no instrumento são reiniciados, isto é, a partir do PEUC, com as mesmas regras legais. Isso é diferente da simples apresentação de projeto após o lançamento do IPTU progressivo do tempo, caso em que a progressividade será suspensa (mas não cancelada), podendo ser retomada caso não ocorra, de fato, o cumprimento da obrigação dentro dos prazos legais estabelecidos. A apresentação de projeto é uma obrigação acessória que pode suspender a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mas que não impede sua retomada.

Entretanto, se isso não ocorrer dentro dos cinco anos de aumento progressivo, a alíquota permanecerá no patamar máximo, de 15%, até que o imóvel cumpra sua função social, conforme estipulado pelo art. 7º, §2º do Estatuto da Cidade. “Não tem o governo municipal qualquer opção no que toca à progressividade: esta deve processar-se a cada ano; a opção está apenas na fixação do percentual de majoração da alíquota” (Carvalho Filho, 2009, p. 94). O Estatuto também é claro ao vedar a concessão de isenções ou anistias relativas à tributação progressiva (art. 7º, §3º), de modo a garantir que a pressão sobre o proprietário se mantenha constante.

Para que a aplicação do IPTUp ocorra de maneira eficiente, é fundamental que o município adote um sistema de monitoramento contínuo dos imóveis notificados (Pessler, 2009).

Essa gestão deve ser realizada com base em informações atualizadas e coordenadas entre o setor de planejamento urbano e o setor de finanças municipais. Ao setor de planejamento cabe identificar os imóveis que não cumpriram as obrigações impostas e informar o setor de finanças, que, por sua vez, procederá ao lançamento do imposto com a alíquota progressiva correspondente. Não há necessidade de nova notificação ao proprietário, pois este já foi formalmente informado das avaliações pelo descumprimento da função social (Denaldi et al., 2015a).

Outro ponto a ser destacado é que o IPTUp não cria um novo tributo. A hipótese de incidência, a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo permanecem inalterados; o que se modifica é apenas uma alíquota, ajustada devido ao não cumprimento das exigências legais. Portanto, a aplicação do IPTUp segue as mesmas diretrizes e procedimentos de arrecadação adotados para os demais tributos municipais. Embora seu caráter seja de sanção, o IPTUp mantém sua natureza tributária, sendo operacionalizado conforme os procedimentos estabelecidos pelo Código Tributário Municipal.

A aplicação do IPTU pelo município, nos casos de descumprimento do PEUC, é vinculada, portanto, não havendo discricionariedade administrativa. Assim, afirma Carvalho filho (2009, p. 91):

Anotar-se, por último, que não há qualquer discricionariedade para o administrador municipal no que toca à aplicação do tributo punitivo. Se o proprietário não adota as providências para cumprir a obrigação de parcelar ou de edificar, depois de notificado regularmente, há obrigatoriedade de aplicar o IPTU progressivo. O ente municipal, desse modo, atua de forma vinculada. O texto legal é claro em ressaltar a obrigatoriedade: não cumprida a obrigação, o Município “procederá à aplicação do imposto” (art. 7º). A norma é cogente e não admite opção de conduta por parte do Município. O fundamento reside em que cabe a essa entidade prover à ordem urbanística, não permitindo ofensa ao plano diretor da cidade.

Por se tratar de um imposto cuja incidência ocorre uma vez ao ano, e considerando que os lançamentos do IPTU costumam ocorrer no final do exercício fiscal (Carvalho Jr., 2006), é necessário que os prazos de cumprimento das obrigações do PEUC sejam articulados com os prazos dos órgãos fazendários. Assim, é fundamental que o setor de tributos estabeleça um limite de dados para a recepção das informações sobre os imóveis que estarão sujeitos à progressividade no exercício seguinte. Em alguns casos, o proprietário poderá dispor de mais tempo para cumprir a notificação, caso o lançamento do imposto ocorra no final do ano, o que postergará a progressividade para o exercício fiscal seguinte (Denaldi et al., 2015b).

A discriminação do valor do pagamento com a alíquota progressiva nos carnês de pagamento, comparando-o com o valor que seria pago com a alíquota ordinária, pode ser uma medida eficaz de educação fiscal. Tal prática visa demonstrar ao contribuinte o ônus financeiro decorrente do não cumprimento da função social da propriedade. Além disso, essa transparência nas guias de pagamento pode ajudar a conscientizar os proprietários sobre a importância de dar ao imóvel a dívida utilização (Denaldi et al., 2015a).

Caso o proprietário discorde do lançamento da progressividade, ele poderá recorrer administrativamente. O recurso deve ser devidamente instruído e anexado ao processo do PEUC, sendo inicialmente avaliado pelo setor de planejamento urbano para uma análise urbanística da situação. O deferimento do recurso ocorrerá se houver comprovação do cumprimento das obrigações condicionais. Caso contrário, a progressividade será mantida. Se, após o lançamento do IPTU progressivo, o proprietário finalmente cumprir as exigências, a alíquota retornará ao patamar ordinário no exercício

subsequente, sem restituição dos valores pagos com base na alíquota majorada, uma vez que a sanção era válida no momento de sua aplicação.

Por outro lado, se o proprietário acabou de apresentar um projeto, isso não caracteriza a devida ocupação do imóvel. A apresentação de um projeto é uma obrigação acessória, que pode suspender temporariamente a aplicação do IPTUp, mas não cancela definitivamente a sanção, que pode ser retomada caso a ocupação ou utilização não ocorra dentro dos prazos estabelecidos. A regulamentação administrativa deve detalhar esses procedimentos, garantindo a uniformidade de aplicação em todos os casos (Denaldi et al., 2015b).

A aplicação do IPTU Progressivo no Tempo tem gerado debates jurídicos, especialmente no que tange à observância de princípios constitucionais como o devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Em São Paulo, as decisões judiciais recentes apontam que, além de ser um instrumento de gestão urbana, o IPTUp apresenta características de natureza tributária, exigindo maior atenção às garantias fundamentais.

Um exemplo disso é a Apelação Cível 1039002-29.2022.8.26.0053, que destacou a necessidade de notificação clara e prévia ao contribuinte, conforme exigido pelo Código Tributário Nacional (CTN). Essa decisão reforça a dupla face do IPTUp como ferramenta híbrida, cujas dimensões urbanísticas e tributárias precisam ser conciliadas para garantir sua legitimidade jurídica e eficácia prática.

Na prática, essa uniformidade se reflete nas diferentes experiências de aplicação do IPTUp em municípios brasileiros, cada qual enfrentando contextos específicos e desafios particulares. Diversos municípios já adotaram essa política, destacando-se suas particularidades e lições aprendidas ao longo do processo.

Por exemplo, a cidade de Maringá (PR) iniciou a aplicação do IPTUp em 2011 após o não cumprimento do PEUC (Brajato; Denaldi, 2019). Segundo as autoras, o objetivo da implementação foi desestimular a retenção especulativa e incentivar o uso eficiente do solo. Entre 2009 e 2015, cerca de 550 proprietários de imóveis ociosos ou subutilizados foram sancionados, totalizando uma área de 14,5 milhões de metros quadrados – equivalente a 10% da área urbana da cidade. Essa experiência evidenciou a importância de um monitoramento contínuo e da integração do IPTUp com outras estratégias de planejamento urbano para promover uma ocupação mais efetiva dos vazios urbanos e democratizar o acesso à terra.

Além disso, a cidade de Palmas (TO) começou a aplicar o IPTUp em 2015, notificando 532 imóveis com uma área de 1,4 milhão de metros quadrados (Brajato; Royer, 2023). A abordagem de Palmas foi notavelmente punitiva, incentivando os proprietários a fazerem o uso adequado de suas propriedades. Contudo, a efetividade da medida foi variada, enfrentando desafios administrativos e políticos. Sobre essa experiência, Cruz (2017, p. 121) ressalta:

Consideramos que, no tempo, esse instrumento social possa produzir os efeitos planejados, apesar dos resultados atuais demonstrarem, em Palmas – TO, uma economia afeita ao mercado imobiliário, centralizadora e com viés especulativo. Espera-se, assim, que ao final desse processo de obrigatoriedades dispostas aos proprietários de imóveis urbanos pelo PEUC e seus sucedâneos, adicione-se, a esse sistema mercadológico, um viés humanista: a função social da propriedade urbana.

Essa reflexão destaca o potencial transformador do IPTUp, que, apesar dos obstáculos iniciais, pode conduzir a uma reorientação do mercado imobiliário rumo ao cumprimento da função social da propriedade, promovendo uma gestão urbana mais justa e equilibrada.

Em Assis (SP), conforme Floeter (2007), o IPTUp foi aplicado de forma progressiva entre 1977 e 2006. Como uma das primeiras experiências brasileiras antes mesmo da regulamentação pelo Estatuto da Cidade, a política foi inicialmente eficaz para promover a ocupação do solo urbano e conter a especulação imobiliária. No entanto, a pressão sobre políticas e mudanças ao longo do tempo transformaram a natureza do IPTUp, tornando-o principalmente um instrumento arrecadatário, enfraquecendo seu papel como ferramenta de planejamento urbano.

Outros municípios, como Goiânia (GO), Santo André (SP) e São Bernardo do Campo (SP), implementaram o IPTUp enfrentando diferentes desafios, incluindo falta de eficiência administrativa, resistência política e dificuldades nas articulações com políticas urbanas (Brajato; Royer, 2023). Esses casos destacam a importância de um planejamento sólido e execução coordenada para que o IPTUp alcance seus objetivos de combater a ociosidade imobiliária e promover o desenvolvimento sustentável das cidades.

Curitiba (PR) e Diadema (SP) possuem leis específicas para a aplicação do PEUC e do IPTUp, conforme coletado por Brajato e Royer (2023). Embora a regulamentação exista, a abrangência da sua execução é mais limitada, com menor número de imóveis notificados.

Essas experiências ilustram as oportunidades e desafios na aplicação prática do IPTUp no Brasil. Eles reforçam que, apesar do IPTUp ser uma ferramenta extrafiscal importante para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável e combate à retenção especulativa, sua implementação exige estratégias integradas, capacidade administrativa e alinhamento com outras políticas urbanas.

O IPTUp nem sempre consegue cumprir totalmente seu papel coercitivo. Nesses casos, quando a aplicação do IPTU progressivo não leva ao cumprimento da função social da propriedade, a legislação brasileira prevê uma medida mais extrema: a desapropriação-sanção. A seguir, serão considerados os critérios, fundamentos e procedimentos para a aplicação dessa medida.

3.5 Desapropriação-sanção

A desapropriação-sanção é um dos mais significativos instrumentos de intervenção estatal sobre a propriedade privada no contexto da política urbana e rural no Brasil. Esse mecanismo, previsto constitucionalmente, destaca-se por seu caráter punitivo, sendo aplicado nos casos em que o proprietário de um imóvel não cumpre com a função social estabelecida pela legislação. Diferentemente da desapropriação comum, que visa atender a uma necessidade pública ou de utilidade pública, a desapropriação-sanção tem como objetivo corrigir a inércia do proprietário em relação ao uso adequado da terra, seja por não edificação, subutilização ou não utilização..

Ao longo do tempo, a ideia de desapropriação evoluiu, tanto em termos de justificativas jurídicas quanto de aplicação prática. A história da desapropriação-sanção mostra um amadurecimento do conceito de função social da propriedade, presente tanto no direito brasileiro quanto em outras jurisdições ao redor do mundo. No Brasil, esse instituto foi consolidado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a)..

Nos tópicos a seguir, exploraremos a evolução histórica da desapropriação-sanção, sua aplicação no direito comparado, a definição e finalidade desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, além de detalharmos o procedimento legal para sua execução.

3.5.1 Evolução Histórica da Desapropriação-sanção

Segundo Salles (2006) muito se discute sobre a existência da desapropriação no Direito Romano, com interpretações divergentes sobre sua prática. Por outro lado, esse autor ressalta que muitas obras públicas realizadas pelos romanos evidenciam práticas de desapropriações arbitrárias, com compensações precárias, como honrarias e servidões. Na Idade Média, o contexto absolutista favorecia o apossamento de terras sem qualquer indenização. Em seguida, a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) estabeleceram a propriedade como um direito inviolável. Desde então, ela ficou sujeita à necessidade pública e à justa indenização, princípios formalizados na Constituição Francesa de 1791 (Salles, 2006).

No Brasil, a primeira referência à desapropriação surgiu com a Constituição Imperial de 1824, que garantiu o direito de propriedade “em toda a sua plenitude”, mas permitiu a expropriação por necessidade pública, com indenização prévia. Da mesma forma, esse princípio foi mantido pela Constituição Republicana de 1891, que também incluiu a desapropriação por utilidade pública e reafirmou o direito à indenização. Além disso, a Constituição de 1934 deu um passo além ao excluir a expressão "em toda a sua plenitude" do direito de propriedade, estabelecendo que ele não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, e acrescentando o termo "justa" à indenização (Di Pietro, 2023).

Contudo, durante o regime autoritário da Constituição de 1937, a exigência de "justa" indenização foi excluída. No entanto, esse princípio voltou a ser reintegrado na Constituição de 1946, que reforçou o princípio de prévia, justa e em dinheiro para a indenização. Foi nesse contexto que a desapropriação por interesse social surgiu, inspirada no princípio da função social da propriedade, prevista posteriormente na Lei nº 4.132/1962. Nesse sentido, com a Emenda Constitucional nº 10/1964, a desapropriação para reforma agrária foi permitida, com pagamento em títulos da dívida pública, quando aplicável a latifúndios (Salles, 2006).

Na Constituição de 1967, as hipóteses de desapropriação por utilidade pública e interesse social foram mantidas. Após a “alteração pelo AI 9, foi retirada a exigência de ser a indenização realizada previamente, nos casos de desapropriação da propriedade territorial rural. Permaneceu, no entanto, a previsão de indenização justa, embora, nessa

hipótese, o pagamento se realizasse em títulos da dívida pública, resgatáveis em até vinte anos, em parcelas anuais sucessivas” (Uchôa, 2007, p.130).

A Constituição de 1988, consolidando a função social da propriedade, inovou ao introduzir a desapropriação-sanção, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Essa modalidade específica, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III (Brasil, 1988), permite que o Município desapropriar imóveis urbanos que não cumprem a função social, após esgotadas as tentativas de regularização por meio de instrumentos como o PEUC e o IPTUp. A indenização, nesse caso, é paga em títulos da dívida pública resgatáveis em até dez anos.

Além dessa modalidade sancionatória, a Constituição de 1988 prevê outras formas de desapropriação por interesse social, como a reforma agrária, disciplinada pela Lei Complementar nº 76/1993. Em 2014, a Emenda Constitucional nº 81 introduziu a possibilidade de desapropriação sem indenização em casos de terras onde se cultivam plantas psicotrópicas ou onde há exploração de trabalho escravo, reafirmando o compromisso com a função social da propriedade.

A análise histórica da desapropriação revela uma evolução contínua no sentido de garantir a justiça social e urbana por meio da intervenção estatal. A seguir, será abordado como a desapropriação-sanção é aplicada em diferentes ordenamentos internacionais, enriquecendo a compreensão sobre sua utilização em diversos contextos.

3.5.2 Desapropriação-sanção no Direito Comparado: Análise de Casos Internacionais

A desapropriação-sanção é um mecanismo presente em diferentes ordenamentos jurídicos que visa penalizar a subutilização da propriedade, assegurando sua função social. Por exemplo, em países como Ruanda, Polônia, Geórgia, Espanha e Colômbia, observa-se que a prática da expropriação está intrinsecamente ligada a objetivos de justiça espacial, modernização urbana e proteção do interesse público. De acordo com Uwayezu e de Vries (2019), em Kigali, capital de Ruanda, a legislação de 2015 trouxe maior clareza aos processos de expropriação, estabelecendo procedimentos para avaliação e compensação justa aos proprietários. Contudo, a efetividade dessas normas enfrenta desafios devido ao orçamento limitado das agências expropriadoras, comprometendo a justiça redistributiva e aumentando os conflitos entre expropriadores e expropriados.

De maneira semelhante, nos casos de Polônia e Geórgia, conforme analisado por Staniszevska e Zakashvili (2021), a expropriação ocorre tanto por meio de atos administrativos individuais quanto por decisões legislativas. Nesses países, destaca-se a ocorrência de "expropriação de fato", na qual a interferência estatal, mesmo que não constitua uma expropriação formal, pode resultar em efeitos equivalentes para os proprietários, incluindo a ausência de compensação adequada. Tais práticas suscitam preocupações sobre a garantia do direito à propriedade, uma vez que a interferência estatal, sem a devida indenização, é vista como uma violação dos direitos dos proprietários afetados.

Em contraste, na análise comparativa entre Espanha e Colômbia, Pérez Solano (2018) aponta que a expropriação nesses países é amplamente influenciada pelo conceito de função social da propriedade. Na Espanha, a propriedade "tem" uma função social, o que define o alcance da expropriação e a necessidade de procedimentos rigorosos para a compensação justa, como previsto na Lei de Expropriação Forçada de 1954 e nos subsequentes decretos. Em contraste, na Colômbia, a propriedade "é" uma função social, o que permite ao Estado exercer a desapropriação respeitando os limites estabelecidos pela Constituição de 1991, que garante indenização prévia ao proprietário.

A experiência internacional demonstra que a desapropriação-sanção é uma medida extrema para assegurar a função social da propriedade, sendo utilizada de maneira variada conforme a estrutura legal de cada país. O Estatuto da Cidade no Brasil (Brasil, 2001a) incorpora princípios semelhantes, introduzindo mecanismos como o PEUC e o IPTUp antes da aplicação da desapropriação-sanção.

A análise comparativa dos mecanismos de desapropriação-sanção em diversos países demonstra que, apesar das diferenças nas abordagens e nos sistemas jurídicos, há uma convergência em torno da ideia de que a propriedade deve cumprir sua função social. Essa visão, amplamente adotada em países como Ruanda, Polônia, Geórgia, Espanha e Colômbia, sublinha a importância da intervenção estatal como meio de promover justiça urbana e garantir o uso eficiente da terra. No entanto, a aplicação e os métodos de compensação variam conforme o contexto local e os recursos disponíveis, como observado em nossa análise de casos internacionais.

Voltando ao contexto brasileiro, é importante entender como esse instituto se desenvolveu internamente, desde sua inserção na Constituição de 1988 e regulamentação pelo Estatuto da Cidade. A seguir, será explorada a definição e os objetivos da

desapropriação-sanção no ordenamento jurídico brasileiro, destacando sua natureza sancionatória.

3.5.3 Definição e objetivos da Desapropriação-sanção no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Entre as modalidades de intervenção estatal na propriedade, a desapropriação é, sem dúvida, a mais drástica, devido ao seu caráter supressivo. Esse procedimento envolve a transferência de um bem de um particular para o domínio estatal, sendo que a perda patrimonial sofrida pelo proprietário é indenizada.

Devido à gravidade da medida de desapropriação, a sua utilização pelo Poder Público é permitida apenas nas situações previstas na lei. No Brasil, a desapropriação é admissível em casos de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, existindo, no entanto, exceções a essa regra. A esse respeito, vale citar a análise de Mello (2013, p. 881-882):

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Portanto, no Direito brasileiro, há dois tipos de desapropriação. Uma destas a indenização é prévia, justa e em dinheiro, conforme a tradição jurídica do país, conforme o disposto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal (Brasil, 1988). O outro tipo é realizado mediante pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas.

Ocorre que, além da desapropriação comum, caracterizada pela indenização prévia, em dinheiro, incidente sobre qualquer espécie de propriedade, a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão da desapropriação extraordinária, que atinge a propriedade rural ou urbana não cumpridora da sua função social, sendo que a supressão do imóvel urbano se dará pela sua inadequação ao que dispõe a legislação urbanística. Na desapropriação-sanção urbanística, o Poder Público não necessita daquele bem para cumprir uma demanda administrativa. O intento é, na verdade, punir o proprietário que

permanece recalcitrante quanto a usar imóvel urbano a que o plano diretor atribui certa obrigação (Di Pietro, 2023).

Embora a desapropriação-sanção seja direcionada para fins urbanísticos, ela não perde suas características fundamentais. Como uma modalidade de desapropriação, seu resultado inevitável é a transferência coercitiva da propriedade do particular para o patrimônio público, especificamente do município (Carvalho Filho, 2019).

Sob outro enfoque, essa forma de desapropriação se configura como um importante instrumento de política urbana, pelo qual o município assegura a ordem urbanística, adequando o solo urbano e assegurando que os imóveis cumpram a função social prevista no ordenamento territorial.

No contexto constitucional, conforme previsto no art. 182, § 4º, III (Brasil, 1988), a desapropriação-sanção possui um claro caráter punitivo. Ela é a sanção mais rigorosa que pode ser imposta ao proprietário que, mesmo após ser notificado para PEUC conforme as obrigações urbanísticas, persiste no descumprimento, ainda que tenha sofrido a aplicação do IPTUp ao longo do tempo.

Assim, a desapropriação-sanção é uma modalidade de intervenção estatal que visa a transferência coercitiva de propriedade privada para o patrimônio público como forma de penalização. Diferentemente da desapropriação comum, que ocorre por motivos de necessidade, utilidade pública ou interesse social, a desapropriação-sanção tem caráter repressivo e corretivo, aplicando-se quando o proprietário deixa de cumprir sua função social conforme as normas de uso e ocupação do solo definidas pelo planejamento urbano.

Ademais, o objetivo principal desse instituto é “a adequação do solo urbano ao plano diretor da cidade” (Carvalho Filho, 2009, p. 104), em linha com os objetivos dos demais instrumentos urbanísticos. Sua base constitucional e objetivo específico não podem ser distorcidos pelo Poder Público para perseguir objetivos que não estejam estritamente relacionados à política urbana, tampouco para finalidades de cunho pessoal ou arbitrário contra proprietários de imóveis urbanos.

Para que o município tenha a competência de executar a desapropriação-sanção, é imprescindível que o proprietário tenha se recusado a cumprir as obrigações urbanísticas estabelecidas. Esse requisito possui fundamento constitucional e está também previsto no Estatuto da Cidade.

Isso significa que o proprietário, em duas ocasiões, deixou de atender às imposições urbanísticas que determinam o parcelamento, edificação ou utilização do

imóvel conforme a legislação específica. Primeiro, foi notificado administrativamente para cumprir tais obrigações. Posteriormente, sofreu a incidência do IPTUp, que, durante pelo menos cinco anos, lhe impôs um ônus pecuniário mais elevado.

A expressão “sob pena, sucessivamente, de”, utilizada no art. 182, § 4º da CF, deixa claro que a desapropriação-sanção só será considerada legítima quando as medidas administrativas e tributárias anteriores ao processo expropriatório não tiverem surtido o efeito desejado.

Outro pressuposto para a aplicação da desapropriação-sanção é a permanência do imóvel em situação contrária ao plano diretor, mesmo após as medidas iniciais terem sido adotadas. Caso o proprietário resolva cumprir com suas obrigações urbanísticas antes da efetivação do processo expropriatório, não haverá mais motivo para prosseguir com a desapropriação, já que a ordem urbanística será restabelecida sem a necessidade de transferência de propriedade.

Após entender a definição e os objetivos da desapropriação-sanção no ordenamento jurídico brasileiro, é fundamental discutir como esse mecanismo é efetivamente implementado pelas autoridades. A natureza repressiva da desapropriação-sanção e seu papel no cumprimento da função social da propriedade exigem um procedimento legal bem delineado, que assegure tanto a legitimidade do processo quanto os direitos dos proprietários afetados.

A seguir, será abordado o procedimento legal para a aplicação da desapropriação-sanção no Brasil, com o detalhe dos requisitos previstos no Estatuto da Cidade, os prazos, a forma de indenização e as etapas envolvidas até a execução da expropriação.

3.5.4 Procedimento Legal para a Aplicação da Desapropriação-sanção no Brasil

Para compreender adequadamente a aplicação da desapropriação-sanção, é importante analisar os dispositivos específicos do Estatuto da Cidade que regulam essa matéria. O artigo 8º da Lei nº 10.257/2001(Brasil, 2001a) estabelece as condições e prazos para a execução desse instituto, que visa assegurar a função social da propriedade:

Art. 8º 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.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Percebe-se que “não existe previsão de procedimento específico para a modalidade de desapropriação ora estudada no Estatuto da Cidade” (Oliveira, 2011). Deste modo, no que tange ao procedimento da desapropriação-sanção, é relevante destacar dois aspectos. Primeiramente, a ação expropriatória segue o rito previsto para a desapropriação comum, conforme Decreto-Lei nº 3.365/41 (Harada, 2005), observando-se as adaptações necessárias para cada tipo de desapropriação. É importante observar que o critério de indenização, estabelecido pelo Estatuto da Cidade (art. 8º, § 2º), difere da desapropriação comum, pois prevê o pagamento em títulos da dívida pública.

O segundo aspecto é a questão da necessidade ou não da expedição de um decreto expropriatório. Para a desapropriação-sanção, Carvalho Filho (2019) entende que tal decreto é dispensável. Segundo o autor o Decreto-Lei nº 3.365/41 (Brasil, 1941), em seu art. 2º, prevê o decreto para declarar a utilidade pública, algo que não se aplica a uma desapropriação de caráter sancionatório como esta. Como a desapropriação-sanção é a terceira etapa de um processo que já envolveu a notificação para o PEUC e a aplicação do IPTU, o proprietário já está plenamente ciente das obrigações e sanções em curso. Assim, o município pode proceder à ação expropriatória sem a necessidade do decreto. Portanto, a desapropriação-sanção, com sua natureza e objetivos específicos, não exige o cumprimento de todas as formalidades necessárias à desapropriação comum, especialmente no que se refere ao decreto expropriatório (Carvalho Filho, 2019).

Já Di Pietro (2023) admite a possibilidade de expedição do decreto de desapropriação, porém, ressalta que, diante dos prazos previstos no Estatuto da Cidade o

decreto de desapropriação não poderá ser expedido antes do transcurso de aproximadamente oito anos.

Embora a posição adotada por Di Pietro (2023) seja defensável, parece mais adequada à natureza sancionatória da desapropriação. Como o proprietário já é notificado e sujeito ao IPTUp, a dispensa do decreto acelera o processo, mantendo o foco na correção do uso indevido da propriedade e na eficácia das políticas públicas.

A indenização pela desapropriação-sanção, conforme disposto no art. 8º do Estatuto da Cidade, é realizada por meio de títulos da dívida pública.

Como observa Beznos (2006), os títulos utilizados como forma de pagamento na desapropriação estão sujeitos à aprovação prévia do Senado Federal, o que limita a autonomia do Município na concretização das desapropriações. Isso se deve ao art. 52, IX, da Constituição Federal, que concede ao Senado competência exclusiva para fixar os limites globais e condições para a emissão de títulos da dívida pública pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Sem essa aprovação, o Município ou o Distrito Federal não pode emitir os títulos necessários para pagar a indenização da desapropriação-sanção, ficando limitado a continuar aplicando o IPTUp com alíquota máxima, conforme autorizado pelo Estatuto da Cidade.

Beznos (2006) sustenta que o Estatuto da Cidade concede ao Município a faculdade de, considerando a conveniência e a oportunidade, decidir entre manter a cobrança do imposto ou utilizar o instrumento de desapropriação sancionatória, uma vez que a lei emprega o termo "poderá" em vez de "deverá". No entanto, Costa (2006) argumenta que, na verdade, estamos diante de um verdadeiro "poder-dever", uma vez que se esgotaram os instrumentos para a implementação da política urbana e, portanto, o Município deveria aplicar a desapropriação para garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Contudo, deve-se abandonar uma interpretação literal desta questão e buscar uma leitura sistêmica e coerente com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Carvalho Filho (2019) defende que, uma vez ultrapassado o prazo de cinco anos de aplicação do IPTUp, o Município não pode perpetuar a cobrança do tributo sem adotar medidas expropriatórias contra o proprietário que continua descumprindo suas obrigações urbanísticas. Segundo o autor, não seria razoável que o município continue indefinidamente apenas aplicando o IPTUp, sem tomar providências mais enérgicas,

como a desapropriação-sanção, que tem por objetivo reestabelecer a função social do imóvel.

No entanto, a dificuldade de sustentar a aplicação imediata da desapropriação-sanção reside na dependência da emissão de títulos da dívida pública, que precisa ser aprovada pelo Senado Federal, conforme previsto na Constituição. A exigência dessa aprovação, conforme art. 52, IX, da CF, torna o processo expropriatório vinculado não apenas à vontade do município, mas ao controle central sobre o endividamento público. Isso cria uma barreira prática à execução da desapropriação, pois, sem a aprovação do Senado para a emissão dos títulos, o município não dispõe dos meios para indenizar o proprietário e concluir o processo.

Nesse contexto, torna-se difícil sustentar o entendimento de que o Município tem um poder-dever absoluto de aplicar a desapropriação-sanção, já que, sem a emissão dos títulos da dívida pública, a execução da medida torna-se inviabilizada. O município ficaria limitado a continuar aplicando o IPTUp, sem a opção de expropriar o imóvel, mesmo que o proprietário permaneça em descumprimento da função social. Portanto, o caráter sancionatório da desapropriação fica condicionado a fatores externos ao controle municipal, o que enfraquece a interpretação de que o Município tem o dever de desapropriar imediatamente após o período de cinco anos de IPTUp.

São por esses motivos que a doutrina reconhece a dificuldade na efetiva aplicação desses mecanismos. Como destaca Alfonsin et al. (2023, p. 312):

“O resultado é que, até hoje, não há desapropriações para fins de reforma urbana nas cidades brasileiras, frustrando o objetivo do legislador e, em boa medida, demonstrando o quanto o direito de propriedade urbana apresenta resiliência à ordem jurídico-urbanística e segue sendo exercido de forma prejudicial ao interesse público em nosso país” (Alfonsin et al., 2023, p. 312).

Ademais, a indenização na desapropriação-sanção apresenta características peculiares devido ao seu caráter punitivo. De acordo com o art. 8º, § 1º do Estatuto da Cidade, a indenização é paga por meio de títulos da dívida pública, previamente aprovados pelo Senado Federal, e resgatados em até dez anos, com juros anuais de 6%. Embora inicialmente houvesse debate sobre a ausência da expressão "justa indenização" e a utilização apenas de "valor real", essa controvérsia foi superada. Beznos (2006) reconhece que, apesar do caráter sancionatório, o patrimônio do desapropriado deve ser recomposto, ainda que o pagamento não seja em dinheiro imediato, mas em títulos parcelados ao longo de dez anos.

O § 2º, I, do art. 8º determina que o valor da indenização será baseado na base de cálculo do IPTU, o que gera críticas. Nobre Júnior (2002) aponta que o valor venal usado para o IPTU muitas vezes está desatualizado e não reflete o valor de mercado do imóvel, o que pode resultar em indenizações inadequadas.

Além disso, o Estatuto da Cidade prevê que o montante de valorização decorrente de obras públicas realizadas após a notificação será descontado do valor da indenização. Beznos (2006) critica essa previsão, afirmando que se trata de uma contribuição de melhoria, que só poderia ser cobrada mediante lei específica, conforme os arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

Já, o § 2º, II, exclui os lucros cessantes e juros compensatórios do cálculo da indenização, uma vez que a desapropriação recai sobre imóveis sem uso ou subutilizados, que não geram rendas ou lucros. Ademais, o § 3º veda a utilização dos títulos emitidos para pagamento de tributos, reforçando o caráter punitivo da medida e impedindo que o proprietário utilize esses títulos para vantagens fiscais.

Outro ponto importante é a destinação do imóvel desapropriado. Após a realização da desapropriação-sanção, o Município deve proceder ao aproveitamento adequado do imóvel dentro de um prazo máximo de cinco anos, a contar da sua incorporação ao patrimônio público, conforme previsto no art. 8º, § 4º do Estatuto da Cidade. Essa determinação visa garantir a moralidade do procedimento, já que a omissão do proprietário em fazer o devido uso do imóvel foi o motivo que levou à desapropriação.

De acordo com o art. 52, II, do Estatuto da Cidade, caso o Município não aproveite o imóvel no prazo estipulado, o prefeito poderá incorrer em improbidade administrativa. No entanto, a lei não especifica se, nessa situação, o imóvel retornaria ao expropriado por meio de retrocessão. Mello (2013, p. 908) define a retrocessão como “um direito real, do ex-proprietário de reaver o bem expropriado, mas não preposto a finalidade pública”.

Leal (2003) defende que, se o solo não for adequadamente aproveitado, o expropriado não pode alegar a caducidade do ato expropriatório ou exigir a retrocessão, uma vez que o imóvel já foi incorporado ao patrimônio público, tornando-se inalienável, imprescritível e indisponível. A retrocessão, segundo Leal, é uma faculdade do expropriante, e não um direito do expropriado, pois é a Administração Pública que tem o dever de gerir o patrimônio público.

Em sentido diverso, Almeida (2002) argumenta que, mesmo no caso de desapropriação-sanção, se tanto o expropriado quanto o Poder Público não cumprirem

suas obrigações, o imóvel deveria retornar ao expropriado, em respeito ao direito constitucional de propriedade.

Após a desapropriação, o aproveitamento do imóvel pode ser feito diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando o devido processo licitatório, conforme a Lei nº 14.133/2021, em respeito ao princípio da impessoalidade. O adquirente do imóvel passa a ser responsável pelas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, previstas no art. 5º do Estatuto da Cidade. Nobre Júnior (2002) alerta que, como a lei não estipula prazo para o cumprimento dessas obrigações pelo novo proprietário, cabe ao Poder Público definir esse prazo no edital licitatório e no contrato. O descumprimento desse prazo pode levar à devolução do imóvel ao Município.

Após analisar o procedimento legal para a aplicação da desapropriação-sanção no Brasil, destacando suas etapas, prazos e as dificuldades associadas, é evidente que, embora o mecanismo tenha potencial para garantir o cumprimento da função social da propriedade, sua efetiva implementação enfrenta desafios práticos e jurídicos. As exigências legais, como a emissão de títulos da dívida pública e a necessidade de aprovação pelo Senado, somadas à complexidade dos trâmites administrativos, demonstram que a concretização desse instrumento é mais restrita do que aparenta no papel.

Com essas considerações em mente, é pertinente avançar para uma análise mais específica dos desafios e perspectivas relacionados à aplicação desses mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis, com foco no Município de São Paulo.

4 MECANISMOS DE COMBATE À RETENÇÃO ESPECULATIVA DE IMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis no município de São Paulo não pode ser compreendida apenas pela análise normativa dos instrumentos estabelecidos pelo Plano Diretor Estratégico (PDE/2014). É necessário, no entanto, investigar os múltiplos desafios enfrentados pelo poder público em sua implementação, e vislumbrar as perspectivas para a superação dessas barreiras. Este capítulo busca explorar, a partir de uma análise crítica, os principais entraves de ordem administrativa, judicial e política que dificultam a plena efetividade de instrumentos como PEUC e o IPTUp. Além disso, propõe-se uma reflexão sobre as possíveis soluções para viabilizar a aplicação concreta dessas medidas, com vistas a garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Antes de discutir os mecanismos normativos em si, é fundamental compreender o contexto histórico que deu origem às políticas atuais de combate à retenção especulativa de imóveis. O estudo dos antecedentes dos Planos Diretores de São Paulo revela um caminho marcado por inovações e desafios que moldaram o panorama urbanístico e jurídico da cidade. Com isso, uma análise dos planos anteriores, bem como as adaptações possíveis ao longo das décadas, permite compreender melhor as dificuldades que persistem até hoje. Na próxima seção, portanto, examina-se a evolução desses planos e os desafios enfrentados no desenvolvimento desses instrumentos.

4.1 Antecedentes e Evolução dos Planos Diretores de São Paulo

A trajetória dos Planos Diretores em São Paulo está intimamente relacionada às dificuldades enfrentadas em todo o Brasil na implementação desse instrumento essencial para o planejamento urbano, conforme delineado na Seção 3.2. segundo dados do IBGE (2021), muitos municípios brasileiros ainda não possuem ou não revisaram seus Planos Diretores, e essa realidade não está distante das dificuldades enfrentadas pela cidade de São Paulo até o início dos anos 2000. Embora São Paulo tenha sido pioneira em diversos

aspectos de planejamento urbano, a cidade também enfrentou desafios relacionados à implementação do plano diretor.

Esta seção abordará a trajetória dos planos diretores da cidade, contextualizando as mudanças e evoluções desde a década de 1980 até o início dos anos 2000. Dessa forma, será possível entender a transição de uma abordagem tradicional de planejamento urbano para uma visão mais integrada e comprometida com o cumprimento da função social da propriedade e o combate à retenção especulativa de imóveis.

A evolução dos Planos Diretores em São Paulo reflete uma busca gradual por adequação às novas diretrizes constitucionais e urbanísticas nacionais.

A retenção especulativa de imóveis constitui um dos maiores desafios urbanos enfrentados por São Paulo. Embora o Plano Diretor de 1988 tenha visado a melhoria do uso da infraestrutura urbana, não havia instrumentos específicos para lidar com essa prática, resultando na perpetuação de vazios urbanos e uma pressão sobre o mercado imobiliário. Frota (2016, p. 55-56) explica:

[...], por meio da lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988, ainda na gestão de Jânio Quadros. Embora definisse como objetivo geral da urbanização a concentração do crescimento da cidade na área já urbanizada, dotada de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos (art. 7), nenhuma atenção foi dada aos mecanismos que, cerca de um mês antes, haviam sido aprovados no texto constitucional. Apostava na manutenção do perímetro urbano e no zoneamento para alcançar esse objetivo. Tampouco, em seus 44 artigos, o Plano Diretor de 1988 fazia qualquer menção à função social da propriedade urbana ou ao combate à especulação imobiliária, apesar do crescente protagonismo que essas questões vinham ganhando na literatura jurídica, nas reivindicações de movimentos sociais e no próprio texto constitucional. Em verdade, tanto a estrutura quanto o conteúdo do Plano Diretor de 1988 demonstravam que se tratava de uma norma genérica, que remetia praticamente toda a regulação urbanística à lei de parcelamento, uso e ocupação do solo. Ainda que tivesse sido aprovada sob a égide de uma nova ordem jurídico-urbanística, era uma lei “fora do lugar”, ainda comprometida com uma concepção de planejamento urbano das décadas anteriores.

Essa abordagem genérica contribuiu para uma lacuna na regulamentação urbana, que perdurou durante a década de 1990, deixando a cidade sem instrumentos capazes de combater a especulação imobiliária.

Esse cenário é coincidente com o panorama nacional descrito anteriormente, em que muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades semelhantes. Embora São Paulo já possuísse um Plano Diretor, outros municípios continuam sem esse importante instrumento. Como discutido na Seção 3.2, a ausência de Planos Diretores em mais de

2.600 municípios brasileiros demonstra a dificuldade de implementação plena desses mecanismos de planejamento, mesmo em grandes centros urbanos. Esse fato reflete a complexidade enfrentada por muitas cidades no Brasil em relação à efetivação de políticas urbanísticas.

A evolução desse cenário começou a se desenhar com o Plano Diretor Estratégico de 2002, sancionado durante a gestão Marta Suplicy, que introduziu instrumentos urbanísticos mais avançados e alinhados com o Estatuto da Cidade. (Braja; Fernandes; Akaishi, 2023, p. 41-42):

O novo plano estabeleceu como um dos seus princípios a função social da propriedade, definiu como objetivos “prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana” e “coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”, e ainda contava com instrumentos para a sua efetivação – no caso, o PEUC e seus instrumentos sucedâneos.

No entanto, a falta de regulamentação específica dificultou a plena aplicação desses mecanismos, tornando a sua efetividade limitada naquele momento. A legislação específica para sua aplicação só seria consolidada na década seguinte. Neste sentido, Frota (2016, p. 59) diz:

Não obstante tenha sido um considerável avanço legislativo, com maior harmonia em relação à ordem jus-urbanística, o Plano Diretor Estratégico de 2002 restou sem efetividade no que tange aos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana. Nem a gestão Marta Suplicy (2001-2004) nem a gestão Serra/Kassab (2005-2008) atenderam à condição constitucional de aprovação de uma lei específica baseada no Plano Diretor. Com isso, havia lacunas na regulamentação dos instrumentos, tornando impossibilitada sua aplicação.

Essa transição é relevante para entender como as mudanças nos planos diretores anteriores pavimentaram o caminho para o Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE/2014), sancionado durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Assim, é possível identificar como as lições e desafios das versões anteriores que culminaram em um plano mais abrangente e atualizado, que buscava efetivar instrumentos urbanísticos e fomentar o desenvolvimento urbano sustentável.

O PDE/2014, Lei nº 16.050/2014 (São Paulo, 2014a), é o atual plano diretor da cidade. Durante seu processo de elaboração, houve uma decisão estratégica de combinação do projeto que já estava em tramitação na Câmara Municipal com um substitutivo alinhado à base aliada do governo. Segundo Moraes (2021) uma das inovações trazidas por esse PDE/2014 foi o reforço do enfoque na aplicação de

instrumentos urbanísticos, além de uma reestruturação das Secretarias Municipais, atualizando a sua atuação.

Apesar de o PDE de 2002 ter previsto instrumentos, como o PEUC e o IPTUp, sua aplicação só foi consolidada com a edição do PDE/2014. Isso incluiu avanços, como a definição de tipos de solo não edificado, subutilizado e não utilizado, e a delimitação de áreas prioritárias para a aplicação dos instrumentos, priorizando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) localizadas predominantemente no centro da cidade (Morais, 2021).

A evolução dos Planos Diretores em São Paulo, embora significativa, apenas pavimenta o terreno para a implementação dos instrumentos normativos e operacionais necessários para o combate à retenção especulativa de imóveis. A seção que se segue foca nos mecanismos normativos e operacionais desenvolvidos pelo município de São Paulo para enfrentar essas dificuldades, destacando os aspectos legais que fundamentam sua aplicação.

4.2 Mecanismos Normativos e Operacionais de Combate à Retenção Especulativa de Imóveis em São Paulo

O município de São Paulo possui um conjunto normativo abrangente para fazer frente à especulação imobiliária e garantir o cumprimento da função social da propriedade. A especulação é particularmente visível em áreas de maior valor imobiliário, como o centro da cidade (São Paulo, 2015b), onde Terrenos e imóveis são mantidos sem uso, aguardando valorização futura. Segundo o Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, São Paulo conta com cerca de 589.020 domicílios vagos (IBGE, 2022), um número quase 20 vezes maior do que o de indivíduos em situação de rua na cidade (Galvão, 2023). Essa discrepância entre a quantidade de imóveis vazios e a demanda por moradia agrava os desafios para o desenvolvimento urbano sustentável. Diante desse cenário, o município de São Paulo buscou implementar um conjunto de normas e mecanismos legais que visam reverter essa situação e garantir o cumprimento da função social da propriedade.

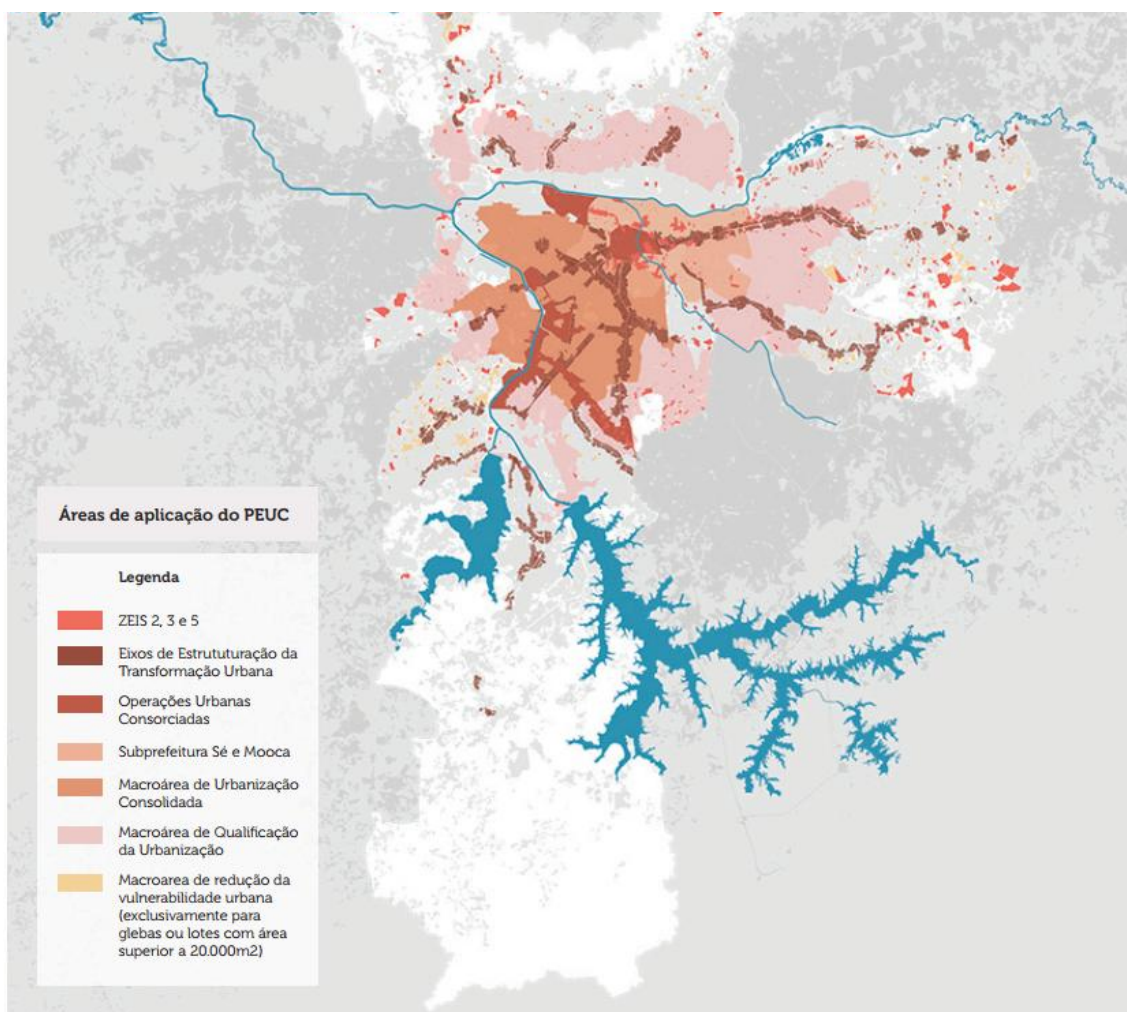
O PDE/2014 (São Paulo, 2014a), a Lei Municipal nº 15.234/2010 (São Paulo, 2010) e os decretos municipais nº 55.638/2014 (São Paulo, 2014b) e nº 56.589/2015 (São Paulo, 2015a) formam a base desse conjunto normativo.

O PDE/2014, marco regulatório do ordenamento territorial do município, estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano e define instrumentos indutores da função social da propriedade. Seus artigos 90 a 101 detalham medidas como o PEUC, o IPTUp, a desapropriação-sanção e a desapropriação por hasta pública, medidas para o combate à retenção especulativa de imóveis. A legislação atualizada pelo PDE/2014, modificada pela Lei nº 17.975/2023 (São Paulo, 2023a), autoriza o Poder Executivo a exigir o adequado aproveitamento dos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, com a aplicação dos instrumentos mais protetores conforme o caso. Dependendo da situação, o município poderá implementar o PEUC, o IPTUp ou, em último caso, a desapropriação, seja por meio de títulos da dívida pública ou hasta pública.

A aplicação desses instrumentos é territorialmente delimitada pelo artigo 91 do PDE/2014, que estabelece as áreas onde eles podem ser utilizados, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 2, 3 e 5, o perímetro da Operação Urbana Centro, áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, além de outras macroáreas fundamentais para o planejamento urbano e combate à especulação imobiliária. Nesse contexto, a classificação dos imóveis sujeita a tais mecanismos é primordial para a efetividade da legislação.

A seguir, a Figura 1 ilustra essas áreas no Município de São Paulo, destacando as zonas e macroáreas que estão sujeitas à aplicação do PEUC, evidenciando como o território paulistano foi planejado para fomentar o uso adequado dos imóveis, conforme a legislação vigente.

Figura 1- Área passível de aplicação do PEUC em São Paulo



Fonte: São Paulo, 2015b, p. 6.

Os artigos 92 a 95 do PDE/2014 especificam critérios para essa classificação, diferenciando imóveis como Não Edificados (NE), Subutilizados (SU) e Não Utilizados (NU).

O artigo 92 classifica como NE os terrenos com área superior a 500 m² cujo Coeficiente de Aproveitamento (CA) utilizado é igual a zero. Isso significa que esses terrenos não possuem qualquer edificação ou uso compatível com a legislação urbanística vigente. Caso terrenos menores que 500 m² sejam oriundos de desmembramentos aprovados após a publicação da lei ou sejam contíguos a outros lotes do mesmo proprietário que, juntos, ultrapassem 500 m², a classificação de NE também se aplica. Já o artigo 93 define SU os imóveis com área superior a 500 m² que apresentam um CA

inferior ao mínimo exigido para a zona de uso em questão, em conformidade com a Lei nº 16.402/2016 (São Paulo, 2016a) ou legislação específica.

Por sua vez, o artigo 95 considera como NU os imóveis que, embora tenham um CA igual ou superior ao mínimo exigido, possuem pelo menos 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano consecutivo. No caso de edificações compostas por unidades autônomas, esse se aplica quando pelo menos 60% das unidades estão desocupadas pelo mesmo período. Essa disposição visa estimular a utilização efetiva de imóveis que permaneçam ociosos e subaproveitados, evitando as interrupções urbanas. Abaixo, a Figura 2 apresenta as tipologias dos imóveis ociosos em São Paulo, ilustrando as diferentes categorias abordadas.

Figura 2 - Tipologias de imóveis ociosos em São Paulo



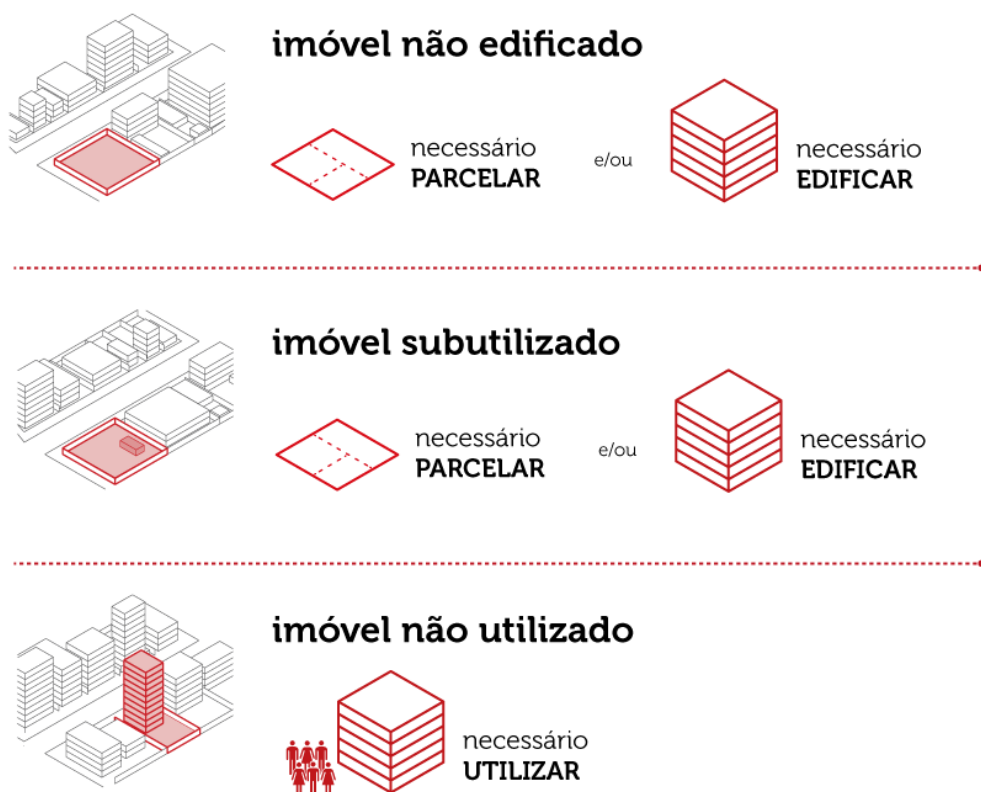
Fonte: São Paulo, 2015b, p. 5.

Existem também situações de não incidência dos mecanismos de combate à retenção especulativa, descritas no artigo 94. Entre essas questões, estão imóveis que não são noticiados de edificações para suas atividades (exceto estacionamentos), propriedades que integram o Sistema Municipal de Áreas Protegidas ou que possuem função ambiental relevante, além de imóveis tombados ou em processo de tombamento. Além disso, se

houver impedimentos jurídicos insuperáveis por simples conduta do proprietário, a classificação como NE, SU ou NU pode não se aplicar.

Dentre os instrumentos previstos no PDE/2014, destaca-se o PEUC, regulamentado pelo artigo 96. Quando um imóvel é identificado como NE, SU ou NU, a Prefeitura notifica o proprietário para promover seu aproveitamento adequado, com prazos definidos para o cumprimento das obrigações. O proprietário tem um prazo máximo de um ano para protocolar o pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento, edificação ou ocupação do imóvel. A partir da expedição do alvará, tem até dois anos para iniciar as obras. Imóveis classificados como NU devem ser ocupados até um ano após uma notificação. A Figura 3, apresentando a seguir, demonstra de forma clara e esquemática como funciona o mecanismo do PEUC, destacando as ações implementadas para cada tipo de imóvel: não edificado, subutilizado e não utilizado.

Figura 3 - Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC)



Fonte: São Paulo, 2018.

Se essas obrigações não forem cumpridas dentro dos prazos estabelecidos, o município aplicará o IPTUp.

O IPTUp, previsto pelo artigo 98, funciona como uma sanção para que o proprietário regularize a situação do imóvel. A alíquota do IPTU é majorada anualmente por cinco anos consecutivos, até atingir o teto de 15%. A alíquota a ser aplicada a cada ano no cálculo será igual ao dobro do valor da alíquota do ano anterior, respeitado o teto. Dessa forma, caso a alíquota regular de cobrança do IPTU seja de 1% sobre o valor do imóvel, a aplicação seguirá a seguinte progressão:

Tabela 2- IPTU Progressivo no Tempo

Alíquota original (exemplo)	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
1% do valor venal	IPTU regular + 2%	IPTU regular + 4%	IPTU regular + 8%	IPTU regular + 15%	IPTU regular + 15%

Fonte: Paula, 2017, p. 168.

A cobrança dessa alíquota permanece até que a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel seja cumprida, ou até que ocorra a desapropriação. Os detalhes de aplicação do IPTUp, incluindo a suspensão de quaisquer isenções fiscais e o processo de cobrança, são regulamentados pelo Decreto nº 56.589/2015 (São Paulo, 2015a).

Se após cinco anos de aplicação do IPTUp o proprietário continuar descumprindo as obrigações, o PDE/2014 prevê, no artigo 99, a possibilidade de desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública. Esses títulos, que têm resgate previsto em até dez anos, visam garantir o valor real da indenização e os juros legais. Outra opção é a desapropriação por hasta pública, prevista no artigo 99-A, que permite ao município alienar o imóvel por meio de leilão, obedecendo a critérios de avaliação. Essa modalidade foi acrescentada ao PDE/2014 pela Lei nº 17.975/2023 (São Paulo, 2023a) como um instrumento adicional para garantir a função social da propriedade.

Para garantir a transparência e a fiscalização adequada dos imóveis que não cumprem a função social, o artigo 100 do PDE/2014 prevê a publicação de uma lista de imóveis sujeitos aos mecanismos de combate à retenção especulativa. Essa listagem, disponível para consulta pública, deve conter informações como os dados de notificação, os instrumentos aplicados, o andamento dos processos de aprovação de projetos e a situação atual de cada imóvel. A publicação dessa listagem visa fornecer à sociedade um acompanhamento dos imóveis que estão sujeitos aos instrumentos previstos pela legislação.

A implementação de todos esses mecanismos é detalhada pelo Decreto nº 55.638/2014 (São Paulo, 2014b), que originalmente atribuiu à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) a responsabilidade de coordenar o cadastro, a notificação e o monitoramento dos imóveis que estão sujeitos aos instrumentos indutores da função social da propriedade dispostos no PDE/2014. Atualmente, essas funções são desempenhadas pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), que sucedeu à SMDU e continua a executar as mesmas atribuições no âmbito da política urbana do município.

A operacionalização dos mecanismos do PEUC e IPTUp no município de São Paulo é responsabilidade da CEPEUC, uma unidade da SMUL, conforme disposto no Decreto nº 60.061/2021 (São Paulo, 2021). A CEPEUC conta com três divisões específicas: a Divisão de Cadastro e Informações Territoriais (DCIT), a Divisão de Vistoria e Fiscalização (DVF) e a Divisão de Análise Documental (DDOC). A DCIT é responsável pelo cadastro de imóveis, gerenciamento de sistemas de informação e produção de material informativo. A DVF realiza vistorias e verificações de descumprimento da função social. Já o DDOC analisa documentos imobiliários, gerencia a averbação das notificações nos cartórios e instrui processos de impugnação ou recurso apresentados pelos proprietários notificados.

Portanto, a CEPEUC exerce diversas funções administrativas e jurídicas, desde a identificação e cadastro de imóveis que não cumprem a função social até a aplicação das medidas para que esses imóveis sejam regularizados.

O processo conduzido pela CEPEUC começa com a prospecção e cadastro de imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com foco em áreas prioritárias definidas pelo PDE/2014, como ZEIS e perímetros de operações urbanas. Destaque-se que em parceria com a Fundação da Universidade de São Paulo (FUSP)⁴, foram realizados estudos técnicos para aprimorar a metodologia de análise e ampliar a base de dados de imóveis ociosos (São Paulo, 2020a). Em seguida, a CEPEUC realiza visitas nos imóveis identificados, de forma remota ou presencial, para verificar se o imóvel está enquadrado como NE, SU ou NU (São Paulo, 2023b). Essas vistorias fundamentam a notificação ao proprietário, com base em provas concretas de descumprimento da função social.

⁴ Em 2020, a FUSP foi contratada mediante contrato nº CI00216/2020 para realização de estudo técnico especializado para identificação, por meio de metodologia específica a ser desenvolvida, de imóveis não utilizados, subutilizados e não edificadas passíveis de aplicação do instrumento de PEUC.

Após essa etapa, a CEPEUC notifica os proprietários dos imóveis que não cumprem a função social, com a comunicação sendo realizada pessoalmente ou, em caso de insucesso após três tentativas, por edital. Uma notificação pode enfrentar desafios práticos, como identificar proprietários, confirmar e resolver questões jurídicas que podem inviabilizar uma notificação direta. Caso o proprietário apresente uma impugnação contra o enquadramento ou obrigações de cumprimento do PEUC, a CEPEUC deverá analisar o caso, conferindo ou retificando a situação do imóvel. Caso não haja impugnação ou após a análise da mesma, o CEPEUC averba uma notificação no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), vinculando formalmente as obrigações ao imóvel e ao seu proprietário (São Paulo, 2023b).

Se o proprietário não cumprir as obrigações do PEUC nos prazos estabelecidos, a CEPEUC comunica o caso à Secretaria da Fazenda (SF), que realiza uma verificação técnica dos dados antes de aplicar o IPTUp (São Paulo, 2022a).

Após apresentar os mecanismos normativos e operacionais, é importante notar os avanços. Segundo Brajato, Fernandes e Akaishi (2023, p. 57):

[...] considerando-se os dados atualizados da experiência, São Paulo se destaca dos demais municípios que aplicam esses instrumentos especialmente por três aspectos principais: a notificação em escala e de forma pioneira de imóveis NU, a estruturação de um setor específico responsável pelos instrumentos (ex-DCFSP, atual CEPEUC) e a transparência na gestão do PEUC e do IPTUp.

Além disso, conforme as autoras, a definição de critérios para classificação de imóveis, como a possibilidade de incluir estacionamentos rotativos como NE ou SU, e a caracterização de imóveis NU com mais de 60% de área desocupada por mais de um ano, alinhou a prática com a realidade local e o PDE/2014. O escalonamento das notificações nas áreas centrais e a articulação do PEUC com outros instrumentos, como as ZEIS e Operações Urbanas, foram essenciais. A transparência, com listas periódicas e o monitoramento das ações dos proprietários, deu visibilidade e garantiu a continuidade da política, mesmo em mudanças de gestão.

O robusto arcabouço normativo adotado pelo município de São Paulo, composto por instrumentos como o PEUC e o IPTUp, foi desenhado para enfrentar a especulação imobiliária e garantir o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, apesar de sua abrangência, a aplicação desses mecanismos tem se deparado com numerosos desafios operacionais e jurídicos.

Apesar de a legislação municipal prever mecanismos consistentes para o combate à especulação imobiliária, sua implementação encontra desafios significativos. Problemas administrativos, como a insuficiência de recursos humanos e tecnológicos, somam-se a barreiras jurídicas e políticas, tornando a efetivação dessas medidas um processo frequentemente lento e ineficaz. Os proprietários de imóveis ociosos ou subutilizados, por sua vez, resistem à aplicação dos instrumentos jurídicos, promovendo impugnações e judicializações que retardam ainda mais os resultados esperados. A próxima seção analisa esses desafios de maneira detalhada, enfatizando os principais entraves que limitam a aplicação efetiva dos instrumentos e o papel do poder público nesse cenário.

4.3 Desafios na aplicação dos Instrumentos

A implementação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis em São Paulo tem sido um processo complexo e marcado por diversos obstáculos ao longo dos anos. Com o objetivo de entender essas dificuldades, esta seção analisa os relatórios⁵ da CEPEUC, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e estudos acadêmicos que avaliam a aplicação desses mecanismos.

No Capítulo 2, exploramos a Teoria da Renda da Terra Urbana, que destaca a relação entre a valorização do solo e a retenção especulativa. Em São Paulo, essa teoria se aplica diretamente, pois o aumento da valorização de determinadas áreas incentiva a prática de manter imóveis ociosos para futuros ganhos. “Em relação à ociosidade imobiliária, de forma geral, o município apresenta áreas vazias, não edificadas ou subutilizadas em setores infraestruturados e com potencial para reconversão de uso, além de parque construído não utilizado, principalmente nos distritos centrais da cidade” (Brajaoto; Fernandes; Akaishi, 2023, p. 41).

Mamona (2023) identifica discrepâncias entre os preços anunciados e os valores efetivamente negociados em diversos bairros do município de São Paulo. Entre os exemplos, destacam-se os bairros da Barra Funda (29,21%), Bela Vista (21,70%) e Cambuci (15,78%). Esses percentuais indicam uma diferença entre o valor inicialmente

⁵ Os dados apresentados nesta seção foram extraídos dos Relatórios Anuais de 2015 a 2023 sobre a Aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade, disponíveis no site da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/172133. Acesso em: 9 out. 2024.

solicitado pelos proprietários e o valor final de negociação, demonstrando que os preços anunciados nos bairros são significativamente inflacionados, o que é característico de comportamentos especulativos no mercado imobiliário. Embora a autora cite outros bairros, esses foram selecionados para ilustrar a gravidade da especulação.

Por sua vez, o Relatório (São Paulo, 2023b) também identifica a retenção especulativa em várias regiões onde muitos imóveis são classificados como Não Edificados, Não Utilizados, ou Subutilizados, enfrentando desafios como a Impossibilidade Momentânea de Notificar.

Nesse contexto, a aplicação dos instrumentos jurídicos de combate à retenção especulativa enfrentam uma série de desafios operacionais e jurídicos no Município de São Paulo. Esses desafios se tornam evidentes ao analisar os dados de monitoramento e os resultados obtidos ao longo dos anos.

Desde 2014 até junho de 2023, foram notificados 1.851 contribuintes, totalizando 1.224 imóveis. Para demonstrar os resultados da aplicação do PEUC no município de São Paulo ao longo dos anos, é relevante observar os números de notificações emitidas aos contribuintes e a quantidade de imóveis abrangidos. A tabela a seguir sintetiza o número de contribuintes notificados e os imóveis correspondentes, em um período que se estende de 2014 até junho de 2023. Esses dados são fundamentais para compreender o uso desse instrumento:

Tabela 3 - Quadro geral de notificados para PEUC

Ano da notificação	Número de contribuintes (SQLs) ⁶ notificados	Número de imóveis notificados (agregação por endereço)
2014	77	45
2015	726 ⁷	340
2016	542	519
2017	64	64
2018	11	11
2019	247	158
2020	90	12
2021	15	11
2022	61	49
2023 (até junho)	18	15
Total	1.851	1.224

São Paulo, 2023b, p. 147.

⁶ A unidade mínima utilizada por CEPEUC em suas atividades é o número do contribuinte, também chamado Setor-Quadra-Lote (SQL). É, portanto, uma unidade fiscal vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda.

⁷ 204 são referentes a um único imóvel localizado na Rua Rego Freitas.

A aplicação do PEUC teve uma maior concentração de notificações nos primeiros anos, com os números decrescendo gradualmente nos anos recentes. Em 2015 e 2016, foram notificados 340 e 519 imóveis, respectivamente, indicando um pico de atividade nos anos iniciais. Já em 2023, até junho, somente 15 imóveis foram notificados, o que reflete uma mudança estratégica de atuação, em que a CEPEUC optou por concentrar seus esforços na resolução do passivo de processos administrativos abertos em anos anteriores, reduzindo o ritmo de novas notificações. O Relatório Anual de Atividades 2023 explica (São Paulo, 2023b, p. 8):

[...] em 2023 foram cadastrados 554 imóveis, ficando aquém apenas dos números registrados em 2015, 2016 e 2022 nesse quesito. Vale dizer que a leve queda no número de imóveis cadastrados em 2023, quando comparado ao ano de 2022, foi fruto de uma decisão fundamentada, tomada no momento da elaboração do Plano de Trabalho de 2023: tendo em vista o grande passivo de processos administrativos que tinham sido abertos nos anos anteriores e, todavia, estavam parados, foi estabelecido como meta a abertura de 50% dos processos provenientes da prospecção da FUSP que ainda não tinham sido abertos, assegurando, assim, que a coordenadoria pudesse focar nos processos de vistoria e análise do passivo. Tal meta [...] foi devidamente cumprida.

Essa redução no volume de notificações pode ser interpretada como um desafio operacional, pois indica a necessidade de uma gestão eficiente dos processos acumulados. O volume de processos abertos para análise aumentou significativamente, e a estratégia adotada em 2023 foi abrir 50% dos processos pendentes provenientes da prospecção realizada em parceria com a FUSP. Isso permitiu que a CEPEUC concentrasse seus esforços em vistorias e análises pendentes, mas também evidenciou dificuldades em acompanhar a quantidade necessária de fiscalizações para enquadrar os imóveis no escopo do PEUC.

Do total de 1.851 contribuintes notificados para o PEUC, 253 cumpriram integralmente as obrigações impostas pelo instrumento (São Paulo, 2023b). Tal número representa aproximadamente 14% do universo total de notificações realizadas no período, revelando um índice relativamente baixo de conformidade e evidenciando, de forma clara, uma resistência significativa por parte dos proprietários em atender às exigências de adequação urbanística.

A legislação em vigor exige que, para imóveis identificados como descumpridores da função social, a administração municipal promova a notificação pessoal, e, em caso de insucesso, por meio de edital, conforme o art. 5º, §3º, do Estatuto da Cidade. Em 2023, a

CEPEUC efetuou 90 notificações, das quais 69 resultaram em impugnações — uma taxa de 77% de contestação. Ao longo do processo, 332 impugnações foram apresentadas (tempestivas e intempestivas), sendo 298 analisadas e resultando em 130 deferimentos e 168 indeferimentos. Tal índice elevado de impugnações não apenas retarda o andamento dos processos administrativos, mas também sobrecarrega a estrutura do órgão, gerando uma pressão específica que compromete a efetividade dos instrumentos normativos.

A fase de vistoria desempenha, ainda, papel importante no processo de fiscalização, pois é responsável pela enquadramento dos imóveis nas categorias estipuladas pelo PDE/2014, como subutilizados, não edificadas ou não utilizadas. Entre 2014 e 2023, foram vistoriados pela CEPEUC 2.924 contribuintes, sendo 488 apenas em 2023, o que reflete o esforço contínuo do poder público em monitorar o uso e a ocupação do solo urbano. Contudo, o alto volume de imóveis e a necessidade de vistorias detalhadas, muitas vezes presenciais, requerem recursos humanos e tecnológicos substanciais, desafiando a capacidade operacional da equipe.

Outro aspecto da fiscalização advém da necessidade de articulação com conselhos municipais de planejamento e habitação, conforme as diretrizes previstas pelo PDE/2014. Para garantir a atuação eficaz desses conselhos, é necessária uma colaboração ativa entre a sociedade civil e o poder público, bem como uma infraestrutura de comunicação transparente e eficiente para viabilizar o acesso da população às informações sobre o andamento dos processos de regularização.

Um dos principais obstáculos para a plena efetivação do PEUC e do IPTUp é a persistência no descumprimento da função social, mesmo após a incidência do IPTUp. Em 2023, 432 imóveis estavam sujeitos à aplicação do IPTUp, com alíquotas variando da primeira à quinta faixa. A análise desses dados indica que, desde 2016, diversos imóveis estavam sob influência do IPTUp ao longo dos anos, evidenciando uma resistência contínua dos proprietários, mesmo diante do aumento das alíquotas.

A Tabela 4 a seguir demonstra a distribuição dos imóveis sujeitos ao IPTUp entre os anos de 2016 e 2023, detalhando o número de imóveis que avançaram nas alíquotas progressivas, conforme o descumprimento das obrigações urbanísticas.

Tabela 4 - Número de imóveis por alíquota aplicada por ano

Ano	nº de imóveis					Total IPTUp
	1ª alíquota	2ª alíquota	3ª alíquota	4ª alíquota	5ª alíquota	
2016	21	0	0	0	0	21
2017	228	21	0	0	0	249
2018	146	207	16	0	0	369
2019	72	132	191	14	0	409
2020	20	68	106	180	14	388
2021	151	15	56	84	176	482
2022	104	138	12	31	165	450
2023	5	102	131	10	184	432

São Paulo, 2023b, p. 15.

Conforme exposto na Tabela 4, o comportamento dos proprietários frente ao IPTUp revela que, apesar das alíquotas progressivas, a resistência ao cumprimento das obrigações permanece significativa. O exemplo de 2016 destaca que, dos 21 imóveis notificados inicialmente, 14 alcançaram a quinta alíquota, evidenciando uma persistência especial no descumprimento da função social, uma taxa de 66%.

Esse comportamento recorrente dos proprietários indica que, mesmo com as sucessivas majorações de alíquotas, o cumprimento da função social ainda não é cumprido, o que exige da CEPEUC um monitoramento constante e rigoroso. Entre 2014 e 2023, dos contribuintes notificados, 902 permaneceram em análise sem a incidência do IPTUp, enquanto 394 estão sujeitos à aplicação progressiva do imposto. Este cenário sublinha a necessidade de uma estrutura de fiscalização robusta e contínua por parte da CEPEUC, que, no entanto, é frequentemente limitada por restrições de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.

Para além das questões operacionais, outro obstáculo têm sido a judicialização das notificações relacionadas ao PEUC e ao IPTUp. Com o objetivo de aprofundar a análise desse cenário, foi realizada uma pesquisa utilizando a ferramenta de busca de jurisprudência disponível no site do TJSP. A pesquisa abrangeu os últimos cinco anos, com foco no tema “IPTU progressivo no tempo”⁸ e na análise de processos na Comarca de São Paulo. Foram identificados 111 processos, dos quais, após uma filtragem, 32 foram considerados diretamente relevantes ao tema, com base em critérios relacionados à

⁸ A escolha do termo “IPTU progressivo no tempo” como foco da pesquisa deve-se ao fato de que, para a aplicação deste tipo de imposto, o imóvel necessariamente já passou por um processo de aplicação do PEUC. Optar diretamente pelo PEUC como planejamento de busca teria gerado um volume excessivo de casos. Por exemplo, uma busca pelo termo “parcelamento” em 2023 encontrou 7.332 processos, o que tornaria custoso filtrar o parcelamento compulsório urbanístico do parcelamento de dívida ou parcelamento voluntário, entre outros.

aplicação do PEUC e à progressividade do IPTU. Cabe destacar que, devido às limitações da ferramenta de busca, que permite apenas consultas anuais, o total apresentado corresponde à soma de todos os cinco anos avaliados.

Nos acórdãos analisados surgem discussões sobre a função social da propriedade, a legalidade do IPTUp e a interpretação dos dispositivos legais, como o PDE/2014 e o Estatuto da Cidade. Em diversos acórdãos, o principal debate gira em torno da função social da propriedade e sua relação com a exigência de parcelamento, edificação ou utilização adequada de terrenos urbanos. O argumento do município, conforme visto na Apelação Cível 1061296-17.2018.8.26.0053, é que “a não utilização ou a subutilização do imóvel, o proprietário será notificado para apresentar pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação, no prazo de um ano - se a notificação não for atendida no prazo legal, aplicam-se as alíquotas progressivas do IPTU” (São Paulo, 2020b).

Por outro lado, os contribuintes argumentam que a simples utilização econômica dos imóveis, mesmo que não edificados, deve ser considerada como cumprimento da função social. Esse foi o ponto central na Apelação Cível 1056435-85.2018.8.26.0053, em que a Companhia do Metrô declarou que, apesar da ausência de edificações, o imóvel estava sendo utilizado como estacionamento em uma área próxima a uma estação de metrô. O Tribunal considerou que essa utilização atendia ao objetivo de mobilidade urbana e, portanto, ao cumprimento da função social prevista no art. 228 da Lei Municipal nº 16.050/2014 (São Paulo, 2020c).

Outro ponto recorrente nas decisões é a legitimidade da progressividade do IPTU, estabelecida como mecanismo para incentivar o cumprimento da função social e evitar a especulação imobiliária. No julgamento da Apelação Cível 1061296-17.2018.8.26.0053 (São Paulo, 2020d), o Tribunal reafirma a validade dessa progressividade, destacando que a legislação local, como o Plano Diretor Municipal, dá suporte ao uso do IPTU progressivo no tempo como forma de pressionar os proprietários a darem uso adequado aos seus imóveis. Nos casos em que os imóveis permaneceram não edificados, a não utilizados ou a subutilizados, o Tribunal tem consistentemente decidido pela manutenção da cobrança progressiva, como no Agravo de Instrumento 2004275-60.2020.8.26.0000 (São Paulo, 2020e), em que o recurso do proprietário foi negado com base na necessidade de dilação probatória de que o imóvel estava sendo devidamente utilizado.

A questão da notificação formal pelo município também é objeto de debate. Em alguns processos, como na Apelação Cível 1071930-33.2022.8.26.0053 (São Paulo, 2024a), o recorrente alega que não foi devidamente notificado sobre a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis, o que deveria anular a aplicação do IPTUp. No entanto, o tribunal tem aplicado a presunção de legalidade dos atos administrativos, revertendo apenas nos casos em que há clara demonstração de falhas na notificação, como a ausência de envio ou comunicação incorreta.

A análise dos acórdãos demonstra que o TJSP tem consistentemente reafirmado a validade do PEUC e IPTUp como mecanismos de indução ao cumprimento da função social da propriedade. Apesar dos argumentos apresentados pelos contribuintes, o Tribunal mantém uma postura favorável à aplicação, especialmente quando a propriedade é subutilizada ou não edificada, ressaltando o respaldo legal oferecido pelo Plano Diretor e pelo Estatuto da Cidade. As discussões sobre a legalidade das notificações também revelam que o Tribunal tende a presumir a legalidade dos atos administrativos, exceto quando há evidências claras de falhas no processo.

Neste sentido, Moretti (2020, p. 207-208) explica:

[...] o estudo dos processos judiciais envolvendo o PEUC no Município de São Paulo indica que talvez não seja nas trincheiras do Judiciário que se encontram os maiores desafios para a efetivação da política de indução do cumprimento da função social dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, tendo sido a atuação municipal amplamente respaldada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

Entretanto, mesmo com o respaldo jurídico dado pelo TJSP, a judicialização das notificações por parte dos proprietários, na prática, tem retardado a aplicação dos mecanismos. O processo judicial, ainda que ao final reafirme a legalidade da ação do município, introduz uma etapa adicional e prolongada. Dessa forma, além dos desafios operacionais, o município enfrenta uma dificuldade de lidar com o tempo necessário para a resolução dessas demandas judiciais.

Além disso, conforme indicado no Relatório de 2021 com plano de trabalho para 2022 (São Paulo, 2022a), a implementação das tecnologias trazidas pelos contratos com a UNESCO⁹ destacou a necessidade de revisão dos procedimentos processuais. O relatório observou que o grande número de impugnações apresentadas pelos

⁹ O contrato com a UNESCO iniciou em 2019 e visou aprimorar a aplicação do PEUC em São Paulo, com destaque para o desenvolvimento do Sistema de monitoramento on-line de imóveis ociosos (SISPEUC) e a metodologia de prospecção de imóveis ociosos.

proprietários, tanto em demandas judiciais quanto administrativas, acabou gerando alterações nos despachos do CEPEUC. Isso levou a Coordenadoria a implementar uma mudança estrutural em seus procedimentos, tornando a análise processual mais proativa. O objetivo dessa mudança foi lidar de forma mais eficiente com o acúmulo de impugnações e processos pendentes.

Outro ponto importante que emerge das análises é a falta de coordenação entre os órgãos internos responsáveis pela execução do PEUC e do IPTUp. Para que esses mecanismos sejam aplicados de forma eficiente, é necessária uma articulação sólida entre diferentes órgãos, como a SF, a SMUL/CEPEUC, entre outros. No entanto, os relatórios indicam que essa articulação nem sempre ocorre de maneira integrada, o que compromete a fluidez dos processos administrativos e a aplicação dos instrumentos jurídicos.

No Plano de Trabalho de 2019 (São Paulo, 2019), foi indicada a necessidade de elaboração de uma Portaria Intersecretarial entre a SMUL e a SF para estruturar melhor os procedimentos. Tal medida visava aprimorar os procedimentos e os encaminhamentos para o lançamento do IPTU Progressivo, conforme previsto no Decreto nº 56.589/2015.

Essa Portaria, finalmente saiu em fevereiro de 2023 (São Paulo, 2023c), define os fluxos e prazos para o acervo de informações entre o Departamento de Cadastros (DECAD), da SF, e a CEPEUC, da SMUL, garantindo que os dados sobre o descumprimento da função social de propriedade sejam transmitidos de forma precisa e tempestiva. De acordo com o texto da Portaria, o intercâmbio de dados entre as secretarias permite que a SMUL informe à SF os imóveis que descumpriram suas obrigações de PEUC, viabilizando o lançamento do IPTUp.

A falta dessa integração até a implementação da Portaria em 2023 foi um dos fatores que contribuíram para a morosidade na aplicação de mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis. A Portaria estabelece claramente os procedimentos e responsabilidades de cada órgão envolvido, procurando garantir que as informações sobre os imóveis notificados sejam processadas e encaminhadas de forma integrada e sistemática.

Dessa forma, a criação da Portaria Conjunta SF/SMUL nº 001/2023 (São Paulo, 2023c) representa um passo importante para superar os entraves operacionais e fortalecer a cooperação entre os órgãos.

Em complemento a esses esforços internos, destaca-se o papel externo desempenhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), que, por meio

da Promotoria de Habitação e Urbanismo (MP-PJHURB), tem sido um agente essencial na fiscalização da implementação dos mecanismos. Como observa Brajato (2020), em 2013, antes mesmo da aplicação formal do PEUC, o MPSP instalou um inquérito para monitorar as ações do município relacionadas à aplicação do instrumento, especialmente diante do aumento de ações de reintegração de posse na área central e do agravamento do déficit habitacional. A Promotoria passou a exercer uma função proativa, cobrando a feitura de notificações que impõe a "pressão" do Ministério Público para que o departamento, ainda em fase de estruturação, iniciasse as notificações de imóveis ociosos.

A partir de 2014, com a estruturação do departamento concluída, o MPSP acompanhou de forma sistemática a aplicação do PEUC, inclusive indicando imóveis prioritários para notificação. Esse monitoramento contínuo por parte do MPSP, segundo Brajato (2020), foi importante para evitar o esvaziamento da política de aplicação dos instrumentos urbanos na cidade de São Paulo. Além disso, o MPSP manteve-se ativo durante as alternâncias administrativas, contribuindo significativamente para a continuidade das notificações e para a efetivação da política.

Mais recentemente, o MP-PJHURB instaurou processo¹⁰ “que trata sobre o acompanhamento e investigação da implementação do art. 5º da Lei Federal nº 10.257/2001” (São Paulo, 2023b, p. 19). Em reunião convocada pelo MPSP em junho de 2023, representantes da SMUL/CEPEUC, da Procuradoria Geral do Município de São Paulo (PGMSP) e de outros órgãos discutiram a aplicação da desapropriação-sanção. Embora o principal obstáculo jurídico – a dívida entre o Município e a União¹¹ – tenha sido resolvido, ainda existem procedimentos que necessitam de ser regulamentados para aplicar o mecanismo (São Paulo, 2023b).

Outro desafio significativo ao longo dos anos foi a restrição normativa ao endividamento público imposta pela Resolução n.º 43, de 2001 (Brasil, 2001b), do Senado Federal. Essa resolução restringia a emissão de títulos de dívida pública pelos municípios, limitando-os a emitir novos títulos apenas para o refinanciamento de suas dívidas existentes, conforme o artigo 11 da referida norma. Essa restrição vigorou até

¹⁰ O processo nº 62.0279.592/22.

¹¹ Embora o Relatório da CEPEUC 2023 não explicita qual era a dívida entre o Município de São Paulo e a União, em pesquisa ao sítio do município de São Paulo, percebe-se que ela se refere a uma dívida histórica de aproximadamente R\$ 25 bilhões, relacionada à disputa judicial pelo uso indevido do Campo de Marte pela União. Esse litígio, que perdurou por décadas, foi solucionado em 2021 por meio de um acordo judicial homologado pelo STF. Esse acordo concedeu a indenização da dívida do Município com o valor da indenização devida pela União. O Município poderá, enfim, solicitar ao Senado a emissão de títulos de dívida pública, em conformidade com as exigências da LRF (São Paulo, 2022b).

2020, quando finalmente alcançou o seu termo em 31 de dezembro, mas, durante quase duas décadas, inviabilizou a aprovação de títulos para pagar indenizações da desapropriação-sanção.

Neste contexto, o papel do Ministério Público tem sido fundamental não apenas para monitorar, mas também para garantir a implementação dos instrumentos urbanísticos. A cooperação entre o MPE e os órgãos municipais, somada à recente Portaria Intersecretarial, aponta para um caminho de maior eficiência e integração no combate à retenção especulativa de imóveis.

Por fim, há também um aspecto político que não pode ser ignorado. A alternância entre gestões municipais tem impactado diretamente a priorização da aplicação dos mecanismos. Durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), houve um grande compromisso de notificar os proprietários de imóveis ociosos e aplicar os instrumentos. Isso se refletiu em um aumento expressivo no número de notificações. De acordo com Brajato e Royer (2023, p. 34), “mais de 93% do total foi notificado na gestão de Fernando Haddad (PT), e o restante na gestão João Dória/Bruno Covas, ambos do PSDB, partido que assumiu a prefeitura em 2017” (Brajato; Royer, 2023, p. 34).

Na gestão Haddad, o PEUC “não partiu do zero”; pelo contrário, como ressaltam Brajato, Fernandes e Akaishi (2023, p. 45), a análise da aplicação dos instrumentos urbanísticos no município de São Paulo revela um histórico de disputas em torno de diferentes propostas no campo da política urbana. A alternância de poder refletiu os avanços institucionais incrementais conquistados nas administrações progressistas, com a colaboração de atores de outros partidos, o que impulsionou a efetividade das políticas urbanas (Brajato; Fernandes; Akaishi, 2023).

Entretanto, a mudança político-administrativa ocorrida a partir de 2017 comprometeu a continuidade do PEUC. João Dória governou a prefeitura com a estrutura do PEUC já em andamento, mas os primeiros meses de sua gestão demonstraram uma “desaceleração” nas notificações e uma falta de investimento na continuidade do PEUC. A nova gestão, em sua reforma administrativa, substituiu o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) pela CEPEUC, o que gerou expectativas de comprometimento na aplicação dos instrumentos. A evidência dessa desaceleração está nos números: apenas 62 notificações em 2017 e 7 em 2018, conforme mostra Brajato, Fernandes e Akaishi (2023).

No entanto, o afastamento de João Dória da prefeitura em 2018 e a subsequente mudança na equipe de governo, juntamente com a pressão e monitoramento por parte do MPSP (Brajato, 2020), permitiram a retomada da aplicação do PEUC. A partir de 2019, houve um aumento gradativo das notificações (Brajato; Fernandes; Akaishi, 2023).

Portanto, a aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis em São Paulo reflete uma realidade complexa, influenciada por obstáculos administrativos, judiciais e políticos que impactam diretamente nas políticas urbanas. No âmbito administrativo, o município enfrenta desafios operacionais importantes, como a limitação de recursos humanos e tecnológicos, que dificultam a fiscalização e o gerenciamento dos processos em curso. Estas restrições limitaram a capacidade de notificação, sobretudo nos anos recentes, quando a prioridade foi resolver o passivo acumulado de processos.

Judicialmente, a tendência de judicialização das notificações por parte dos proprietários desacelerou o avanço dos procedimentos. Apesar de o TJSP reiterar a legitimidade dos instrumentos aplicados, os processos judiciais acompanham a resposta administrativa e postergam a execução de decisões, criando um ciclo de morosidade.

A alternância política municipal também é um fator preponderante. Durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), houve avanços na implementação dos instrumentos, com destaque para o PEUC e o IPTUp, o que culminou em um alto volume de notificações e fortalecimento institucional. Nas gestões seguintes, de João Dória e Bruno Covas, orientaram-se uma redução na prioridade atribuída a esses instrumentos, resultando em menor dinamismo nas ações e implementação dessas políticas.

Essas práticas na aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa evidenciam a necessidade de melhorias administrativas, superação de entraves judiciais e maior estabilidade nas políticas públicas de urbanismo. A atuação do Ministério Público desempenha papel importante, especialmente em momentos de transição administrativa, ao promover a continuidade dessas políticas e exercer pressão para a retomada das ações de combate à retenção especulativa. Para um avanço, é fundamental adotar uma abordagem integrada, que contemple não apenas a reformulação de procedimentos internos, mas também exercícios políticos consistentes e a criação de incentivos que reforcem a função social da propriedade. A seção a seguir explora as perspectivas para enfrentar esses desafios, com propostas para garantir a aplicação efetiva e o longo prazo dos mecanismos urbanos.

4.4 Perspectivas para a Superação dos Desafios Administrativos, Judiciais e Políticos

A análise realizada no subcapítulo anterior evidenciou os principais desafios enfrentados pelo poder público do município de São Paulo na aplicação dos mecanismos jurídicos voltados ao combate à retenção especulativa de imóveis, como o PEUC e o IPTUp. As barreiras administrativas, os entraves judiciais e a falta de continuidade nas políticas públicas urbanas revelaram-se como os principais fatores que comprometem a essas ferramentas. Neste subcapítulo, busca-se delinear algumas perspectivas para a superação desses desafios, com ênfase no aprimoramento da gestão administrativa, na superação de obstáculos judiciais e na consolidação de políticas públicas que transcendem os ciclos de governo, promovendo assim maior estabilidade e continuidade nas ações voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

No âmbito administrativo, as iniciativas recentes mostram avanços pela nova coordenação da CEPEUC, a partir de maio de 2023, já indicam melhorias importantes na reorganização interna e na gestão dos procedimentos relativos à aplicação do PEUC e do IPTUp (São Paulo, 2023b). Foram redefinidos fluxos de trabalho com a intenção de atualização das atividades técnicas e burocráticas, o que, em parte, responde aos desafios apontados no subcapítulo 4.3. Entre as mudanças mais relevantes está a reformulação do fluxo de notificação, que passou a incorporar um sistema mais eficiente de agrupamento de dados de imóveis, facilitando a priorização da tentativa de notificação e, assim, evitando o risco de atrasos excessivos. No entanto, apesar dessas melhorias, o relatório de 2023 destaca que as pesquisas de notificação pessoal ainda apresentam um elevado índice de insucesso, o que evidencia a necessidade de novas abordagens, como a simplificação dos processos de notificação e a adoção de sistemas eletrônicos, que poderiam agilizar a comunicação com os proprietários.

A retomada dos procedimentos de averbação, após anos de estagnação, também representa um avanço significativo no campo administrativo. No entanto, a pluralidade de entendimentos entre os diferentes Cartórios de Registro de Imóveis (CRIs) continua a impor barreiras ao bom andamento desses procedimentos. Para enfrentar esse desafio, será necessário estabelecer um fluxo padronizado entre o SMUL/CEPEUC e os CRIs, o que exigirá esforços de articulações e uniformização das interpretações jurídicas dos instrumentos previstos pelo PDE/2014. Só assim será possível garantir maior celeridade

nos processos de averbação e, conseqüentemente, maior efetividade na aplicação dos instrumentos de combate à retenção especulativa.

Além das questões administrativas, é fundamental considerar os desafios judiciais que muitas vezes retardam ou até inviabilizam a aplicação dos instrumentos jurídicos urbanísticos. A judicialização de processos relacionados a instrumentos é uma realidade recorrente. No entanto, conforme argumenta Moretti (2020), os maiores obstáculos para a efetivação dessas ferramentas não se encontram nas trincheiras do Judiciário. Embora o envolvimento judicial seja um complicador, grande parte das disputas judiciais poderia ser evitada por meio de uma melhoria nos procedimentos administrativos e da adoção de mecanismos de mediação ou resolução alternativa de conflitos para evitar que tantos casos sejam levados ao Judiciário.

O Relatório Anual de Atividades de 2022 (São Paulo, 2022a) destaca esse ponto ao observar que uma quantidade significativa de impugnações foi levada à Secretaria Municipal da Fazenda por proprietários, tanto na esfera judicial quanto administrativa. Essas contestações resultaram muitas vezes em alterações nos despachos do SMUL/CEPEUC, o que demonstrava a necessidade de reavaliar os procedimentos internos. Esse cenário coincidiu com a constatação de que era imperativo reestruturar os processos de análise dentro da Coordenadoria, de modo que se tornassem mais proativos, buscando identificar e corrigir possíveis inconsistências antes que os casos evoluíssem para a judicialização.

Essa constatação indica que a eficiência administrativa desempenha um papel central na mitigação de conflitos judiciais. A diretriz mencionada, ao voltar a análise dos processos mais criteriosos e preventivos, visa justamente evitar que inconsistências ou falhas processuais considerem margem a questões pertinentes. Quando o poder público atua de forma antecipada, com processos administrativos mais robustos e eficientes, diminui-se o espaço para contestações judiciais. Além disso, esta abordagem proativa reflete a necessidade de um alinhamento mais estreito entre os diversos órgãos municipais, de modo que a aplicação dos instrumentos urbanísticos se dê de forma coordenada e sem lacunas processuais.

A partir dessa perspectiva, é possível argumentar que a melhoria dos fluxos administrativos, além de ser uma solução mais imediata e viável, pode atuar como uma barreira preventiva contra a judicialização excessiva, minimizando os custos e o tempo despendido em demandas jurídicas.

Oliveira e Castanheiro (2020) apontam também que o preconceito e a resistência ao uso de resolução alternativa de conflitos na administração pública já foram superados, tornando-os opções viáveis e eficazes.

A Lei da regularização fundiária rural e urbana (Reurb), lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), reforça essa perspectiva ao fomentar a resolução extrajudicial de conflitos, promovendo a consensualidade e a cooperação entre Estado e sociedade (art. 10). A Reurb estabelece normas que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas e sociais, e permite que os Municípios criem câmaras para prevenir e resolver conflitos administrativos localmente, inclusive por meio de convênios com Tribunais de Justiça e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. No entanto, essas práticas de mediação e soluções alternativas não foram identificadas nos relatórios anuais de atividades, evidenciando uma lacuna entre o potencial normativo e a aplicação prática dessas ferramentas, que ainda podem ser implementadas.

Além disso, é imperativo enfatizar a urgência de garantir maior estabilidade nas políticas urbanas. Um dos principais obstáculos à aplicação contínua dos instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis é uma frequente instabilidade política, que resulta, com preocupante regularidade, na descontinuidade de políticas urbanísticas a cada troca de governo. Para mitigar, torna-se essencial que os mecanismos previstos pelo PDE/2014, como o PEUC, o IPTUp e a desapropriação-sanção, sejam institucionalizados como políticas de Estado, e não tratados como meras políticas de governos temporários. Isso exige o reconhecimento de uma institucionalização sólida desses instrumentos, garantindo que sua aplicação transcenda as flutuações político-administrativas típicas dos ciclos eleitorais e a consequente volatilidade governamental.

Tal preocupação foi evidenciada no Relatório Anual de Atividades de 2015, que destaca a importância da “descentralização e horizontalidade da aplicação do PEUC na Prefeitura de São Paulo, como política de Estado” (São Paulo, 2015b, p. 21). Nesse sentido, o documento assinala a necessidade de fortalecer as relações com as subprefeituras, propondo, inicialmente, a capacitação de servidores em seis subprefeituras para viabilizar a notificação dos proprietários e o monitoramento local das notificações.

De forma congruente, o Relatório Anual de Atividades de 2016 reforça a relevância de “consolidar a estruturação do instrumento como verdadeira política de Estado” (São Paulo, 2016b, p. 23), coincidindo, nesse período, com um governo de orientação progressista. No entanto, os relatórios subsequentes não mencionam esse

aspecto, o que pode indicar uma lacuna na continuidade e no fortalecimento dessa abordagem. Embora não seja necessário reiterar constantemente o caráter de política de Estado dos instrumentos referidos, é imperativo que se efetive integralmente os que já são aplicáveis e se promova a viabilização da implementação dos que ainda não estão sendo aplicados.

É importante destacar que, até o momento, o município de São Paulo, assim como nenhum outro município no Brasil, aplicou a desapropriação-sanção (Alfonsin et al., 2023). Este fato revela não apenas a complexidade de sua implementação, mas também a falta de prioridade dada ao instrumento, que é fundamental para coibir a retenção especulativa e garantir o cumprimento da função social da propriedade. A inexistência de casos concretos de desapropriação-sanção, mesmo após mais de duas décadas da criação do Estatuto da Cidade, expõe uma lacuna na efetividade das políticas urbanísticas.

A aplicação da desapropriação-sanção envolve um poder-dever do Estado, conforme argumentam Costa (2006) e Carvalho Filho (2019), devendo o poder público atuar de maneira firme e proativa para garantir o cumprimento da função social da propriedade. A omissão estatal perpetua a especulação imobiliária, comprometendo o interesse coletivo.

Para que a desapropriação-sanção se torne aplicável, é fundamental uma regulamentação. Neste sentido, “SMUL e PGM entendem que há uma série de procedimentos que devem ser regulamentados e/ou colocados em prática para assegurar a efetivação do instrumento” (São Paulo, 2023b).

A regulamentação, no entanto, não é suficiente por si só. A efetivação do instrumento depende da emissão de títulos da dívida pública, que deverá ser aprovada previamente pelo Senado Federal, garantindo a indenização dos proprietários expropriados.

A necessidade de aprovação pelo Senado limita a autonomia municipal, conforme destaca Beznos (2006), e pode introduzir atrasos burocráticos ou entraves políticos, dificultando a aplicação do instrumento. Mesmo que o município tenha superado barreiras como o litígio do Campo de Marte e a flexibilização da Resolução n.º 43 do Senado, a incerteza quanto à aprovação dos títulos continua sendo um fator crítico que pode retardar ou inviabilizar a desapropriação-sanção.

Portanto, é essencial que, após a regulamentação, a aprovação pelo Senado ocorra com celeridade para que aconteça a aplicação do instrumento, garantindo que a

desapropriação-sanção possa cumprir seu objetivo de combater a especulação imobiliária e promover a justiça no uso da terra urbana. Caso contrário, corre-se o risco de que a desapropriação-sanção permaneça um instrumento de difícil execução, perpetuando as práticas especulativas e distorcendo o mercado imobiliário em benefício de interesses privados.

Diante dos desafios relacionados à efetivação da desapropriação-sanção, o município de São Paulo implementou uma inovação legislativa: a desapropriação por hasta pública, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 63.488/24 (São Paulo, 2024b). Essa nova modalidade surge como resposta ao impasse gerado pela complexidade de implementação da desapropriação-sanção.

A desapropriação por hasta pública, inserida no PDE/2014 na revisão de 2023 (São Paulo, 2023a), busca tornar o processo de expropriação de imóveis ociosos mais eficiente. Esse modelo evita a emissão de títulos de dívida pública, uma vez que o pagamento aos proprietários ocorre à vista pelo arrematante, que assume também as responsabilidades de aproveitamento do imóvel em conformidade com as regras condicionais pelo município.

Essa medida apresenta uma resposta pragmática aos assuntos políticos que a desapropriação-sanção enfrenta.

A desapropriação por hasta pública, ao não depender diretamente da emissão de títulos e do controle Senado sobre o endividamento, concede maior autonomia ao município. Portanto, contribuintes que estão na 5ª alíquota de IPTUp são passíveis de aplicação da desapropriação por hasta pública.

Por outro lado, embora a desapropriação por hasta pública represente um avanço significativo, ela também levanta questões importantes. A alienação direta para particulares, sem a incorporação do bem ao patrimônio público, pode, em certos contextos, beneficiar grupos privados em detrimento do interesse coletivo.

Além disso, a dependência do mercado para viabilizar a aquisição de imóveis por meio de leilões públicos pode limitar o alcance dessa política. Em áreas de menor interesse econômico, pode haver desinteresse, o que colocaria em risco a destinação social pretendida para essas áreas.

Ainda assim, a desapropriação por hasta pública representa uma inovação relevante no cenário das políticas urbanísticas de São Paulo, permitindo ao município maior flexibilidade na implementação de suas estratégias de combate à retenção

especulativa. Ao ampliar o leque de opções para lidar com imóveis ociosos, a cidade sinaliza uma postura mais proativa, buscando cumprir o preceito constitucional da função social da propriedade.

A adoção desse novo mecanismo não apenas reflete um avanço na capacidade do município de superar os entraves da desapropriação-sanção, mas também coloca em evidência a necessidade de vigilância contínua por parte do poder público para garantir que o objetivo de justiça urbana seja alcançado. Apesar disso, é preciso aplicar essa nova modalidade com cautela, para que os interesses coletivos não sejam prejudicados, e para que o verdadeiro objetivo da política pública seja concretizado.

Diante das reflexões trazidas sobre as perspectivas de superação dos entraves administrativos, judiciais e políticos na aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem mais coordenada por parte do poder público. As iniciativas recentes demonstram avanços importantes, mas também expõem as limitações que ainda persistem no âmbito da gestão pública e da implementação normativa. Para que se alcance a plena efetividade desses instrumentos, é fundamental consolidar políticas públicas resultantes, transcender as flutuações político-administrativas e garantir a articulação entre os diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano. Com isso, pode-se avançar para as conclusões, onde será realizada uma síntese dos principais pontos discutidos, abordando os desafios enfrentados, as soluções propostas e as implicações para o futuro da governança urbana em São Paulo.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação analisou os desafios e perspectivas para a aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis no contexto do Município de São Paulo, sob a ótica do Direito Urbanístico. A análise centrou-se em compreender o problema da retenção especulativa de imóveis e sua influência na conformação do espaço urbano e na dificuldade de cumprimento da função social da propriedade.

Inicialmente, ao abordar a teoria da renda da terra urbana e a função social da propriedade, a dissertação destacou a importância desses conceitos para o atendimento do desenvolvimento urbano. Com base na análise da TGRT e sua aplicação ao contexto urbano por meio da TRSU, evidenciou-se que a valorização da terra nas áreas urbanas é

resultado direto da interação entre capital e propriedade. A renda da terra urbana, portanto, é um fator que influencia significativamente o processo de especulação imobiliária, promovendo uma concentração de terras em detrimento de uma ocupação mais justa e eficiente do solo urbano.

O desenvolvimento do conceito de função social da propriedade, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, permitiu uma reflexão sobre a necessidade de políticas públicas que promovam um uso socialmente adequado da terra. A função social da propriedade, ao mesmo tempo em que confere direitos aos proprietários, estabelece uma obrigação de que esses direitos sejam exercidos de forma a contribuir para o bem-estar coletivo, evitando a formação de vazios urbanos e promovendo o acesso equitativo à moradia e ao desenvolvimento urbano sustentável.

A partir dessa base teórica, a dissertação aprofundou-se nos mecanismos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade, como o Plano Diretor, o PEUC, o IPTUp e a Desapropriação-Sanção. Esses instrumentos visam induzir o cumprimento da função social da propriedade, oferecendo ao poder público ferramentas para intervir diretamente na gestão do solo urbano e combater a retenção especulativa. O estudo de caso do Município de São Paulo foi de extrema relevância para ilustrar os desafios práticos da implementação desses mecanismos, revelando desafios administrativos, judiciais e políticos que dificultam a aplicação desses instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade.

Entre os principais desafios estão na capacidade limitada de fiscalização e o acúmulo de processos, que resultaram em uma desaceleração das notificações nos últimos anos. A judicialização das notificações retarda o avanço dos procedimentos, enquanto a alternância de gestões municipais impacta a continuidade dessas políticas.

Nesse contexto, as perspectivas delineadas revelam que a superação dos entraves administrativos, judiciais e políticos na aplicação dos instrumentos de combate à prevenção especulativa em São Paulo exige uma abordagem que vá além de soluções pontuais, promovendo uma institucionalização desses mecanismos como políticas de Estado e não de governo.

A introdução da desapropriação por hasta pública, por exemplo, representa uma inovação legislativa promissora, pois permite ao município contornar a complexidade da desapropriação-sanção e a aprovação dos títulos da dívida pública pelo Senado. No entanto, a aplicação dessa modalidade deve ser monitorada para evitar que a alienação

direta para agentes privados comprometa-se com a finalidade pública do instrumento, uma vez que o princípio da função social da propriedade exige que seu uso seja além do interesses particulares e beneficie diretamente a coletividade. A resolução de conflitos extrajudicial, conforme estimulado pela Reurb, contribui para mitigar a judicialização excessiva, sugerida por esta dissertação, para facilitar a cooperação entre o Estado e os proprietários no cumprimento da função social da propriedade.

Em termos práticos, a dissertação sugere que a continuidade das políticas de combate à retenção especulativa depende do fortalecimento e integração entre diferentes órgãos, conforme exemplificado pela Portaria Conjunta SF/SMUL nº 001/2023. Esta análise revela que avanços práticos e institucionais, como a cooperação intersecretarial, são vitais para consolidar a função social da propriedade em São Paulo.

Por fim, a presente pesquisa conclui que, para dar continuidade a aplicação dos mecanismos de combate à retenção especulativa e cumprir a função social da propriedade, é necessário fortalecer a institucionalização dessas políticas como práticas de Estado, garantindo a continuidade e a estabilidade de sua aplicação independentemente das variações nos ciclos administrativos. Tal exige não apenas uma estrutura administrativa mais robusta e integrada, mas também um alinhamento entre os diferentes órgãos governamentais, de modo a minimizar os entraves administrativos e judiciais, tornando mais ágil a implementação das políticas de uso do solo. Com essas mudanças, torna-se possível avançar em direção a um desenvolvimento urbano que privilegie a justiça social, a sustentabilidade e o interesse coletivo, atendendo ao preceito constitucional da função social da propriedade.

Diante desses pontos, esta dissertação não se propõe a esgotar o tema, mas sim a lançar luz sobre a complexidade da implementação de mecanismos de combate à retenção especulativa de imóveis e o papel do Direito Urbanístico na promoção do desenvolvimento urbano.

Embora esta pesquisa tenha trazido contribuições para o entendimento da função social da propriedade e para o aprimoramento de políticas urbanas, alguns aspectos poderiam ser explorados em estudos futuros. Limitações metodológicas, como a ausência de dados quantitativos sobre o impacto específico dos instrumentos no controle de imóveis ociosos, abrem espaço para pesquisas adicionais que abordem o tema de forma quantitativa. Recomenda-se também uma análise comparativa com outras cidades brasileiras e internacionais que aplicam políticas semelhantes, para identificar estratégias

que possam ser adaptadas ao contexto paulistano. Outro aspecto que merece maior investigação em trabalhos futuros é o desenvolvimento de políticas estruturadas de monitoramento e controle.

Espera-se que as reflexões e propostas aqui apresentadas inspirem novos estudos e impulsionem avanços nas políticas públicas urbanas, promovendo a construção de cidades mais inclusivas, equitativas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. e NÓBREGA, M. A. R., IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO BRASIL: Um diagnóstico sobre o grau de aproveitamento do imposto como fonte de financiamento local. Produto n. 3 - **Final Paper**, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

ALEMANHA. Die Verfassung des Deutschen Reiches (“Weimarer Reichsverfassung”). **Schwarzburg, den 11. August 1919**, 1919. Disponível em: <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023

ALFONSIN, Betânia de Moraes. et al. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 15, n. 1, p. 294–330, 16 mar. 2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.33-49, jul./dez.2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, p. 85-104, 2021.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 2, n. 2, p. 309-317, 2001.

ALFONSIN, Betânia; MOTA JÚNIOR, Roberto José Costa. Desafios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para promoção da função social da propriedade. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 10, p. 1-13, 2024.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, p. 219-244, 2021.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Comentários: arts. 4º a 8º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 07.10.2001: Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10.07.2001: Comentários**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ARAÚJO JÚNIOR, Edmar Augusto Santos de. Debate sobre a teoria da renda da terra no contexto agrícola, urbano e atual no Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 22, p. 705-728, 2020.

BARRETO, Aires F. **Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Curso de Direito Tributário. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRETO, Cláudia Gonçalves Paes. **Renda fundiária, legislação urbanística, disputa de usos de solo: A transformação da Avenida 17 de Agosto em eixo comercial ao longo da última década**. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

BAZZOLI, 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. 8, n. 4, p. 1254-1276, nov. 2016.

BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. Interseções: **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 15, n. 1, 2013.

BENEVIDES FILHO, Maurício. O que é sanção? **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Ceará, v. 34, n. 1, p. 355-373, jan./jun. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na Era Vargas (1930-1964). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 183-226, 2020.

BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana. In: DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BIZI, Evandra. **Proposta preliminar de uma sistemática auxiliar na tomada de decisões para recuperação de áreas degradadas por pedreiras próximas a centros urbanos**. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Artes, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

BOCAFOLI, Amarilis Inocente. Extrafiscalidade e princípio da igualdade tributária: compatibilidade e comparação com os limites do poder de tributar. **Revista FMU Direito**, São Paulo, ano 26, n. 38, pág. 16-24, 2012.

BRAJATO, Dânia. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação**. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2019.

BRAJATO, Dânia; FERNANDES, Camila Nastari; AKAISHI, Ana Gabriela. PEUC e IPTU progressivo no tempo em São Paulo: os avanços e desafios da implementação dos instrumentos. In: BRAJATO, Dânia; ROYER, Luciana (orgs.). **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2023.

BRAJATO, Dânia; ROYER, Luciana (Org.). **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2023.

BRAJATO, Dânia; ROYER, Luciana. PEUC: finalidades de aplicação e estratégias de notificação de imóveis ociosos. In: BRAJATO, Dânia; ROYER, Luciana (org.). **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2023. p. 16-39.

BRASIL. Constituição (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. pág. no 1, 1967.

BRASIL. Constituição (1969). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 1969. pág. no 8865. Emenda Constitucional nº 1, 1969.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. pág. no 1, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. **Diário Oficial da União**, 19 set. 1938.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 1941.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, 13 dez. 1937.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera as arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 set. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001, pág. no 1, 2001a.**

Brasil. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 jan. 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília, DF: MDR, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/209>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)**. Autoria: Senador Pompeu de Sousa. Norma gerada: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Ementa: Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Situação: Tramitação encerrada. Decisão: Aprovada pela Comissão em decisão terminativa. Último estado: 31 jul. 2001. Transformada em norma jurídica com veto parcial. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras disposições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 dez. 2001b.

BRASIL. Súmula nº 668 do Supremo Tribunal Federal, de 24 de setembro de 2003. É inconstitucional a lei municipal que tenha prevista alíquota progressiva para o IPTU antes da Emenda Constitucional nº 29/2000. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 24 set. 2003.

BREACH, Anthony. **Planning reform: How does zoning work in other countries?** Center for cities, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.centreforcities.org/blog/planning-reform-how-does-zoning-work-in-other-countries/>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRITO MACHADO, Hugo de. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso Futuro COMUM. Relatório Brundtland. **Our Common Future: United Nations**, 1987.

BUENO, Vera Scarpinella. Parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

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

CARIO, Silvio Antonio Ferraz; BUZANELO, Edeimar J. Notas sobre a teoria Marxista da renda da terra. **Revista de Ciências Humanas**, v. 5, n. 8, p. 32-47, 1986.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book.

CARVALHO Jr., Pedro Humberto Bruno de. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais**. Texto para Discussão n. 1251. Brasília: IPEA, 2006.

COLODETTI, Bruno. O IPTU progressivo na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 406, 17 ago. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5587>. Acesso em: 18 jul. 2023.

COSTA, José Eloízio da. **Geografia econômica**. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, CESAD, 2009.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017.

DALBELO, Thalita dos Santos; RUTKOWSKI, Emília Wanda. O desenho urbano e a sustentabilidade. **XVI ENANPUR-Espaço, Planejamento e Insurgências, 2015, Belo Horizonte**, 2015.

DENALDI, Rosana et al. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 172-186, 2017.

DENALDI, Rosana et al. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. **Série Projeto Pensando o Direito, nº 56**. Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015a.

DENALDI, Rosana et al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e IPTU Progressivo no Tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015b.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; YAMAGUTI, Rosana. Do seminário Quitandinha ao Estatuto da Cidade: trajetória e impasses sobre a agenda da Reforma Urbana. **Revista de Administração Municipal**, edição 315, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas Vol. 4**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos Ebape. BR**, v. 15, p. 667-681, 2017.

FIUZA, César. **Direito civil: curso completo**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano: a experiência do município de Assis, SP**. 2007. 126 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

FRANZESE, Cibele. IPTU progressivo no tempo. **Instituto Pólis**. Ideias para ação municipal. n° 222, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/11465/1484/1/664.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2023.

FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana: o caso do município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2016.

GALVÃO, Julia. São Paulo tem quase 20 vezes mais imóveis vazios do que indivíduos em situação de rua, segundo IBGE. **Jornal da USP**, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/sao-paulo-tem-quase-20-vezes-mais-imoveis-vazios-do-que-individuos-em-situacao-de-rua-segundo-ibge/>. Acesso em: 13 out. 2024.

GROSSI, André Dechichi. **ITBI e progressividade fiscal: análise à luz dos princípios da capacidade contributiva e da igualdade tributária**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasiliense de Direito Público, São Paulo, 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação Doutrina e Prática**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

IAROSZESKI, Cristina Elena Bernardi et al. Aplicação de alíquotas diferenciadas e de progressividade extrafiscal no IPTU para garantia do desenvolvimento urbano. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 153, 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022: São Paulo**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/10102/122229>. Acesso em: 13 out. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel. **Hacia una teoria de la renta dei suelo urbano**. 2. ed. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2009.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. **Regional e Urbano**, n. 1, p. 39-43, dez. 2008. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5509/1/BRU_n1_plano_diretor.pdf. Acesso em: 04 set. 2024.

LABINUR - Laboratório de Investigações Urbanas. **Estatuto da Cidade - Para compreender**. Campinas (Brasil), FEC/Unicamp, s/d, n.p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidade da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LENT, George E. **The Taxation of Land Value**. International Monetary Fund, Research Dept. v. 14, n. 1, p. 222, 1967.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsória de imóveis públicos urbanos**. 2008. 139f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MACLAREN, Virginia W. Urban sustainability reporting. **Journal of the American Planning Association**, [S.l.], v. 62, n. 2, p. 184-202, 1996.

MAGALHÃES, Alex Ferreira; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. “Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação” do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 53-74, jul./dez. 2016.

MAMONA, Karla. **Índice Especulômetro EXAME-Loft: 3 bairros onde a especulação imobiliária é maior em São Paulo**. Exame, São Paulo, 12 mar. 2023. Disponível em: <https://exame.com/mercado-imobiliario/indice-especulometro-exame-loft-3-bairros-onde-a-especulacao-imobiliaria-e-maior-em-sao-paulo/>. Acesso em: 21 out. 2024.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Apresentação de Jacob Gorender. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártins; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MÉXICO. Constitución (1917). **Diario Oficial de la Federación, Ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917**, 1917. Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref., atual, e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MORAIS, Mariana Costa Oliveira. O IPTU progressivo no tempo na cidade de São Paulo: análise de sua aplicação como indutor da função social da propriedade. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, pág. 277-292, jan./jun. 2021.

MORETTI, Julia Azevedo. Direito urbanístico na reserva: desafios de método e estudo sobre aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsória pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 149, pág. 181-204, dez. 2020.

MOTA, Roberto. Tributação municipal: a progressividade e eficácia do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4049, 2 ago. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29074>. Acesso em: 13 jul. 2023.

MPC/SC. **Trabalho do MPC/SC para que municípios cumpram a lei e criem seus Planos Diretores é destaque nacional**. MPC/SC - Ministério Público de Contas de Santa Catarina, Florianópolis, 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.mpc.sc.gov.br/noticias/trabalho-do-mpc-sc-para-que-municipios-cumpram-a-lei-e-criem-seus-planos-diretores-e-destaque-nacional/>. Acesso em: 19 de jul. de 2023.

NEWMAN, Peter. The environmental impact of cities. **Environment and Urbanization**, v. 18, n. 2, p. 275-295, 2006.

NOBRE JR., Edílson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. v. 39. nº 156, out./dez., 2002.

NOBRE, Eduardo A. C. Subsídios para a revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo de 2014: avaliação dos avanços e retrocessos da sua implementação climática. **Simetria - Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, ano VIII, n. 11, 2023.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Mediação na administração pública como medida democrática. **Consultor Jurídico**, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-27/mp-debate-mediacao-administracao-publica-medida-democratica/>. Acesso em: 25 out. 2024.

OLIVEIRA, Ellen Cristine Mendes. **A desapropriação-sanção em face do não cumprimento da função social da propriedade urbana**. 2011. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em:

<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 01.nov.2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. UNITED NATIONS. **The Sustainable Development Goals report 2023: special edition**. New York: United Nations, 2023. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/>. Acesso em: 9 out. 2024.

PAULA, Jônatas Ribeiro de. Desafios da função social da propriedade urbana: a implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 155-190, jan./jun. 2017.

PÉREZ SOLANO, Jimmy Antony. La potestad expropiatoria del Estado en el derecho español y colombiano. **Jurídica CUC**, v. 1, pág. 105-118, 2018.

PESSERL, Camila Parmo Folloni, **IPTU progressivo no tempo, aplicabilidade e eficácia: exemplo prático do momento atual da política urbana brasileira**. 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

PINTO, Victor Carvalho. Da desapropriação com pagamento em títulos. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RECIFE. Lei nº 18.966, de 26 de julho de 2022. **Diário Oficial do município de Recife, PE, 26 de jul. de 2022**; 485 anos da fundação do Recife, 205 anos da Revolução Republicana Constitucionalista de 1817 e 199 anos da Independência do Brasil. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2022/1897/18966/lei-ordinaria-n-18966-2022>. Acesso em: 18 jul. 2023.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro [recurso eletrônico]**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Coleção Os economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

ROLNIK, Raquel (Coord); SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. 06 ago. 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/814.pdf>. Acesso em: 2 out. 2024.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. O Estatuto da Cidade e a Habitação de Interesse Social. **Revista de Direito Urbanístico**, n. 5, p. 5-17, 2001.

ROSSI, Anna Laura Pereira. **Vazios Urbanos em Campinas: legislação, planejamento e a mercantilização da cidade**. 2020. 472 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2020.

SABBAG, Eduardo, **Manual de Direito Tributário**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTORO, Paula Freire. **Algumas questões para o debate a partir das leis de ordenamento territorial colombianas**. In: MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 2004275-60.2020.8.26.0000**, 14ª Câmara de Direito Público, Relator: João Alberto Pizarini, São Paulo, 6 ago. 2020e.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1056435-85.2018.8.26.0053**. Apelante: Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô. Apelado: Município de São Paulo. Relator: Kleber Leyser de Aquino. 14ª Câmara de Direito Público, Comarca de São Paulo. Julgado em: 13 ago. 2020. Publicado em: 14 ago. 2020c.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1061296-17.2018.8.26.0053**. Apelante: Espólio de Henrique Brenner. Apelado: Município de São Paulo. Relator: Eurípedes Faim. 15ª Câmara de Direito Público, São Paulo, 12 jun. 2020b.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1061296-17.2018.8.26.0053**, Comarca de São Paulo, Relator: Eurípedes Faim, 15ª Câmara de Direito Público, julgamento em 12 de jun. de 2020d.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1071930-33.2022.8.26.0053**. Apelante: Município de São Paulo. Apelados: Pedro Latorre (espólio), José Regula Filho (inventariante), Laurence Augustine Juliette Crudeli Sclearuc. Relatora: Adriana Carvalho. 14ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 13 jun. 2024a. Publicado em: 14 jun. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Acordo homologado pelo STF e Prefeitura de São Paulo ficam livres da dívida de R\$ 25 bilhões com a União**. 28 mar. 2022b. Disponível em:

<https://capital.sp.gov.br/w/noticia/stf-homologa-acordo-e-prefeitura-de-sao-paulo-fica-livre-da-divida-de-r-25-bilhoes-com-a-uniao>. Acesso em: 21 out. 2024.

SÃO PAULO (Município). Decreto n.º 60.061, de 3 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e altera a denominação e a lotação das cargas de provimento em comissão que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 4 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). Decreto n.º 56.589, de 10 de novembro de 2015. Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2015a.

SÃO PAULO (Município). Decreto n.º 63.488, de 11 de junho de 2024. Regulamenta a desapropriação por hasta pública no Município de São Paulo, nos termos dos artigos 99-A e seguintes da Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico, artigos 67 e seguintes da Lei n.º 17.734, de 11 de janeiro de 2022, e artigos 47 e seguintes da Lei n.º 17.844, de 14 de setembro de 2022. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo** : São Paulo, 12 jun. 2024b.

SÃO PAULO (Município). **Função Social da Propriedade: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória em São Paulo**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). Relatório Anual 2019 e Plano de Trabalho 2020. São Paulo, 2019.

SÃO PAULO (Município). **Função Social da Propriedade: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória em São Paulo**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). Relatório Anual 2020 e Plano de Trabalho 2021. São Paulo, 2020a.

SÃO PAULO (Município). Lei n.º 15.234, de 1º de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 22 jul. 2010.

SÃO PAULO (Município). Lei n.º 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2016a.

SÃO PAULO (Município). Lei n.º 17.975, de 8 de julho de 2023. Dispõe sobre a revisão prevista do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Edição Extra, São Paulo, 8 jul. 2023a.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual de Atividades 2022**. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). São Paulo, 2022a.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual de Atividades 2023**. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). São Paulo, 2023b.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Portaria conjunta SF/SMUL nº 1, de 15 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre o intercâmbio de dados e informações entre a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade - CEPEUC e o Departamento de Cadastros - DECAD, visando o lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 16 fev. 2023c.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Relatório Anual – 2015 e Plano de Trabalho – 2016 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade.** São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015b.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Relatório anual 2016: proposta de plano de trabalho 2017 .** São Paulo: SMDU, 2016b.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), instrumento definido pelo Plano Diretor, busca combater a ociosidade das propriedades que não cumprem sua função social.** Facebook, 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1934715149981293&id=371443319641825&set=a.373781319408025>. Acesso em: 9 out. 2024.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 51.920 de 11 de novembro de 2010. **Diário Oficial do município de São Paulo, SP, 12 nov. 2010, p. 1,** 2010b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-51920-de-11-de-novembro-de-2010/detalhe/5b688e71141192641df01064>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 55.638 DE 30 DE OUTUBRO DE 2014. **Diário Oficial do município de São Paulo, SP, 31 out. 2014, p. 1.** 2014b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55638-de-30-de-outubro-de-2014/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002. **Diário Oficial do município de São Paulo, SP, 14 set. 2002, p. 1,** 2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 19 jul. 2023

SÃO PAULO. Lei nº 15.234 de 01 de julho de 2010. **Diário Oficial do município de São Paulo, SP, 22 jul. 2010 , p. 1,** 2010a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15234-de-01-de-julho-de-2010>. Acesso em: 8 jul. 2023

SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial do município de São Paulo, SP, 01 ago. 2014, p. 1.** 2014a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Cartilha. Função Social da Propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo.** 2015. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/cartilhaPEUC.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Cartilha**. Função Social da Propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo. 2017.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Cartilha**. Metodologia para identificação de imóveis ociosos (não utilizados, subutilizados e não edificados) passíveis de aplicação do instrumento Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) no Município de São Paulo. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Do Plano Diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SCHOUERI, Eduardo Luíz. **Direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SHAHAB, S.; MORGANE, J. Impact of Land Value Tax on the Equity of Planning Outcomes. **Land**, v. 12, n. 6, pág. 1152, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/land12061152>. Acesso em: 24 set. 2024.

SILVA, Deivid Galdini; SOUZA, Adriane A. M. de; GOMES, Cilene. **Especulação Imobiliária: Revisão de literatura**. In: XIX Encontro Latino Americano de Iniciação Científica, XV Encontro Latino Americano de Pós-Graduação e V Encontro de Iniciação à Docência. Universidade do Vale do Paraíba, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SMOLKA, M. O. Preço da Terra e Valorização Imobiliária Urbana: Esboço para o Enquadramento Conceitual da Questão. **IPEA - Textos para Discussão Interna, n.12**, Rio de Janeiro, dez. 1979. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=2054. Acesso em: 2 dez. 2019.

SMOLKA, M.; MORALES, C. **Apuntes sobre Conceptos Desarrollados por Martin Smolka Respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina**: Documento de Trabajo. Financiamiento de las Ciudades Latino Americanas con Suelo Urbano, 2005.

SOTTO, Debora et al. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 61-80, 2019.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. 2015.

Tese (Doutorado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

STANISZEWSKA, Lucyna; ZAKASHVILI, Ucha. Legal-comparative aspects of expropriations on the example of legal regulations in Georgia and Poland. **Miscellanea Geographica**, v. 22, n. 3, p. 377-387, 2018.

TEPEDINO, G.; SCHREIBER, A. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 6, n. 6, p. 101-119, 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/24705>. Acesso em: 3 jul. 2023.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 4. ed., Rio de Janeiro: renovar, 2008.

TOPALOV, Christian. **Ganancias y Rentas Urbanas: elementos teóricos**. Madrid: Siglo XXI, 1984.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. México: Edicol, 1979.

TORRES, Ricardo Lobo. **Normas de interpretação e integração do direito tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

UCHÔA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. **A política urbana no ordenamento jurídico constitucional: a desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento das cidades**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

UWAYEZU, Ernest; DE VRIES, Walter T. Expropriation of Real Property in Kigali City: Scoping the Patterns of Spatial Justice. **Land**, v. 8, n. 2, p. 23, 2019.

VIVIAN, Wilson de Alcântara Buzachi. Função social dos instrumentos urbanísticos: parcelamento, edificação e utilização compulsória. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. VIII, 2017.