

# A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E OS ASPECTOS JURÍDICOS DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

GABRIEL PIERRY GARCIA\*

\* Especialização em MBA em Marketing pela Universidade Católica de Santos (2012). Advogado do Nuebern, Oliveira e Quintas Advogados Associados

## RESUMO

Este artigo estuda a aplicação de instrumentos de política urbana pelo Município, visando a observância do princípio da função social da propriedade aos imóveis urbanos. De início, discorre-se sobre a importância da promulgação do Estatuto da Cidade como forma de balizar a legislação municipal e de regulamentar a execução das políticas de planejamento e expansão urbanística. Em seguida, aborda-se os instrumentos constantes do texto constitucional e da Lei Federal, tais como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano progressiva no tempo, abrangendo as especificidades de cada um deles e as consequências do seu descumprimento. Como ponto central do presente artigo, tem-se a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo como instrumentos aptos a combater à especulação imobiliária, a qual configura um dos grandes impeditivos para o avanço das políticas habitacionais. A metodologia adotada para a elaboração deste trabalho se deu com a análise e seleção de artigos sobre os instrumentos de política urbana previstos na legislação brasileira como forma de atender à função social da propriedade, trazendo como referência principal o artigo “A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)”, elaborado por Rosana Denaldi *et. al.* e o artigo O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP), elaborado por Fábio Custódio Costa e Paula Freire Santoro.

## PALAVRAS-CHAVE

Imposto predial e territorial urbano. Progressividade. Política urbana. Parcelamento, edificação, utilização compulsórios. Função social da propriedade.

**ABSTRACT**

This article studies the application of urban policy instruments by the municipality, aiming at the observance of the principle of social role of property in urban real estate. First, it discusses the importance of promulgating the City Statute to guide municipal legislation and regulate the implementation of urban planning and expansion policies. Next it discusses selected instruments contained in the Constitution and Federal Law, such as Compulsory Portioning, Building and Use - *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)*” and the application of the progressive building and urban land tax over time, covering the specificities of each of them and the consequences of their non-compliance. As the main point of this article, we explore the application of the PEUC and the progressive IPTU on time as instruments capable of combating real estate speculation, which is one of the major challenges to the advancement of housing policies. The methodology adopted for the elaboration of this work was based on the analysis of a selection of articles on the urban policy instruments provided in Brazilian legislation as a mean to meet the social role of property, bringing as main reference the article “*A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)*”, prepared by Rosana Denaldi *et. Al.* and the article “*O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP)*”, elaborated by Fábio Custódio Costa and Paula Freire Santoro.

**KEYWORDS**

Building and urban land tax. Progressiveness. Urban policy. Compulsory, Portioning, Building, and use. The social role of property.

**INTRODUÇÃO**

**O** Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), na legislação brasileira, teve origem na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, notadamente no artigo 182, § 4.º, inciso I, no Capítulo da Política Urbana, sendo posteriormente, regulamentado pela Lei n.º 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Em âmbito federal, há, ainda, a Resolução n.º 34, de 01 de julho de 2005, elaborada pelo Conselho das Cidades, e que teve por finalidade balizar as diretrizes do Plano Diretor, trazendo em seu artigo 3.º, os deveres a serem observados por esta legislação, impondo, conforme texto do inciso II do mencionado artigo que incumbem ao Plano Diretor a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o PEUC, tomando como base a existência de infraestrutura e demanda para a sua aplicação (BRASIL, 2005).

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, foi editado com o escopo de dar regulamentação aos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os quais compõem o Capítulo que trata sobre o ordenamento urbano. Trata-se de norma geral, suplementada pelos Estados e pelos Municípios, os quais são responsáveis pelo planejamento urbanístico, o uso e a ocupação do solo.

A criação do Estatuto da Cidade, regulamentando os dispositivos constitucionais, permite que se dê, dentro do planejamento urbano municipal, a função social da propriedade urbana, visando atender ao princípio constitucional da função social da propriedade, conforme disposto no artigo 5.º, inciso XXIII, da Carta Magna.

Uma das formas de completa violação ao postulado da função social da propriedade é a retenção especulativa imobiliária que, além de criar propriedades que desatendam ao princípio em comento, se torna um dos grandes obstáculos à adequada reforma urbana e à adoção de políticas habitacionais efetivas. Isso porque na especulação imobiliária a propriedade se mantém ociosa com o escopo de se aguardar uma valorização e, conseqüentemente, a obtenção de maiores lucros aos proprietários. Noutro sentido, se de um lado se tem a valorização do imóvel e a potencialização dos lucros decorrentes da sua venda e/ou exploração, de outro tem-se a inobservância da sua função social (VIANA; SILVA, 2016).

Os impactos da especulação imobiliária vão desde o prejuízo ao crescimento das cidades, ao passo que geram um grande adensamento populacional em uma área, enquanto em outra o adensamento é mínimo, até os impactos ambientais e sociais com a potencialização dos vazios urbanos (VIANA; SILVA, 2016).

Como sabido, os vazios urbanos surgem como consequência à especulação imobiliária e a retenção de propriedades com o fito de se buscar a sua valorização, dado que, com o avanço da malha urbana, determinadas regiões passam a ser valorizadas e, em decorrência dessa mudança de foco de valorização, novos espaços tidos como secundários surgem e, em seu interior, novos vazios (GONÇALVES, 2010). O surgimento e aumento de vazios urbanos implica, além dos impactos urbanos e sociais e toda a sorte de impactos ambientais, tendo em vista o fato de que os terrenos vazios tendem a servir como depósito de toda a sorte de resíduos urbanos, acarreta aumento da poluição, da contaminação de efluentes e da proliferação de insetos e roedores (ANDRADE; COLESANTI, s.d.).

Por essa razão, a Lei n.º 10.257 de 2001, traz em seu bojo um dos instrumentos de maior significância para que se cumpra a função social da propriedade. Cuida-se do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o qual consiste na notificação de proprietários de terrenos não edificados, inutilizados ou subutilizados, para que apresentem, ao setor de planejamento urbanístico do Município, projeto visando a edificação ou a utilização adequada do terreno, em tempo e prazo estabelecidos pelo Plano Diretor e/ou legislação complementar.

Assim, não se atendendo ao prazo disposto pelas legislações de regência, ao proprietário dos imóveis que não atendam à sua função social adequada é imposta uma sanção, qual seja a aplicação do IPTU progressivo no tempo, cuja alíquota, a cada ano e por prazo não pode ser superior a 5 (cinco) anos; é aumentada com o fim de compelir o proprietário a cumprir o que havia se proposto a fazer quando da notificação do PEUC. Ao final do prazo de cinco anos, em não atendendo ao determinado, haverá a desapropriação do imóvel, todavia, mediante o pagamento de títulos da dívida pública.

## **1. O ESTATUTO DA CIDADE E SUA IMPORTÂNCIA AO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO**

Embora haja previsão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e expansão urbana no plano diretor, não incumbe a este diploma normativo a previsão de meios de execução destas políticas.

Isso porque o artigo 1.º do referido diploma legal assim dispõe:

Art. 1.º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Tem-se, portanto, que o Estatuto da Cidade serve como baliza para a edição do plano diretor, o qual deve estar em devida consonância com a lei federal em comento, quando da elaboração de normas voltadas ao desenvolvimento e à expansão urbana.

É certo que a promulgação do Estatuto da Cidade significou importante avanço quanto à possibilidade de o ente municipal executar as políticas urbanas, dado que o Município, a partir da edição dessa lei, pode contar com instrumento legislativo apto a permitir o pleno exercício do desenvolvimento urbano (LEVIN, 2008).

Considerando ser o Estatuto diretriz geral para a execução da política urbana, as propriedades que não estejam cumprindo com a sua função social podem sofrer a incidência dos instrumentos previstos na referida Lei, aplicados pelo Poder Público Municipal, a fim de que se cumpra essa função, vez que a adequação do espaço urbano é competência que lhe fora conferida pelo texto constitucional (LEVIN, 2008).

Dessa forma, conjugando-se o artigo 182, § 4.º da Constituição Federal de 1988 e o artigo 5.º da Lei 10.257 de 2001, pode o Município, desde que existente lei municipal específica, instituir Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios às propriedades que não cumpram com a sua função social, nos termos da lei que institui o plano diretor (LEVIN, 2008). Trata-se, aqui, de um verdadeiro poder-dever, uma vez que a ordenação urbanística é imposta pela Carta Magna, não havendo que se falar em discricionariedade do ente público.

Portanto, verifica-se que a função social da propriedade não é apenas um princípio elencado no rol do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988, mas, também, se trata de um dever atribuído aos proprietários de áreas urbanas, devendo o Município, quando não atendido esse requisito, intervir a fim de que se cumpra a exigência constitucional.

## 2. A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

O direito de propriedade, assegurado no artigo 5.º, inciso XXII e seguintes, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 perde o seu caráter absoluto quando, por força do artigo 182, § 2.º e artigo 186, da Carta Maior, à propriedade deve ser dada a devida função social (LENZA, 2020).

A função social da propriedade é verdadeiro limite ao exercício do direito de propriedade, retirando-lhe o caráter de “direito fundamental absoluto”. José Afonso da Silva (2005), alude que “a Constituição só garante o direito da propriedade que atenda sua função social” (SILVA, 2005).

Por essa razão, tem-se que a propriedade poderá sofrer a desapropriação por dois motivos: necessidade ou utilidade pública, sendo devida indenização em dinheiro, com pagamento prévio e de justo valor, conforme disposto no artigo 5.º, inciso XXIV, da Constituição Federal. Noutro giro, em não havendo o cumprimento da sua devida função social, poderá o Poder Público, notadamente, o Município, promover a chamada desapropriação-sanção, cujo pagamento será realizado mediante títulos da dívida pública ou, caso a desapropriação seja para fins de reforma agrária, mediante títulos da dívida agrária, a serem pagos pela União (LENZA, 2020).

À propriedade urbana, entretanto, não se impõe a desapropriação-sanção como primeira medida, uma vez que, antes desta – mais gravosa – há a realização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); em não sendo atendidas as exigências do PEUC, há a imposição do IPTU progressivo no tempo e, após esgotado o prazo previsto para a aplicação do imposto mencionado, mencionado, pode-se falar em desapropriação (LENZA, 2020).

Assim, tem-se que ao solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a fim de se dar adequado aproveitamento, em não fazendo o proprietário essa destinação, caberá a aplicação de sanções progressivas, indo desde o PEUC até a imposição de IPTU progressivo no tempo e, por fim, como última medida, a desapropriação (NOVELINO, 2019).

O IPTU progressivo no tempo, como forma de sanção à propriedade que não exerce adequada função social, era previsto antes da promulgação da Emenda à Constituição (EC) 29 de 2000, que inseriu o § 1.º e seus incisos I e II ao artigo 156 da Carta Magna, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula 668, pacificou o entendimento, segundo o qual é inconstitucional lei municipal que preveja alíquota progressiva de IPTU, exceto quando aplicado com a finalidade de assegurar o cumprimento da função social da propriedade (LENZA, 2020).

É importante ressaltar que a EC em comento acrescentou outras duas modalidades de progressividade do IPTU, além da questão temporal. Trata-se da progressividade em razão do valor do imóvel (inciso I), cuja natureza é fiscal, ou seja, tem viés arrecadatório, ou em razão da localização e o uso do imóvel (inciso II), de natureza extrafiscal, na qual se objetiva não a arrecadação aos cofres públicos, mas sim a correta utilização do imóvel, verificando-se se este é edificado ou não, sendo, portanto, instrumento de significativa importância para a estratégia de desenvolvimento e política urbana.

Importante destacar que, muito embora a propriedade deva observar a função social, sob pena de sofrer, progressivamente, as sanções acima destacadas, a propriedade, ainda que não esteja cumprindo com a exigência constitucionalmente imposta, é detentora de direitos, de modo que são proibidas quaisquer intervenções que não se pautem no interesse público ou que não sejam asseguradas pela Constituição Federal, mesmo que haja o pretexto de que essa invasão se daria para fins de reforma agrária ou, ainda, para que se desse a devida função social exigida (NOVELINO, 2019).

A função social correlaciona-se com a utilização do bem, nos moldes em que desejado pela comunidade, ou seja, há que se ter a adequação da propriedade aos interesses da coletividade, de acordo com o tipo de utilização que dela decorre (ANDRADE, 2007).

Dessa forma, em não havendo consonância entre o uso da propriedade urbana e a adequação ao interesse público, poderá o Poder Público, na figura do Município, valer-se dos meios previstos no Plano Diretor – o qual deve estar em sintonia com o Estatuto da Cidade – para a implementação e aplicação das medidas sancionatórias, visando um ordenado planejamento urbanístico.

### **3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PEUC E A IMPORTÂNCIA DO UNIVERSO IDENTIFICÁVEL**

A função precípua do PEUC é a atribuição, à propriedade, da sua função social, por meio da promoção do ordenamento territorial, a democratização dos acessos à terra, com a facilitação da criação habitações de interesse social e, ainda, a inibição da especulação imobiliária, a qual tem o condão de tornar as propriedades subutilizadas ou, até mesmo, não utilizadas (DENALDI *et. al.*, 2017).

Isso porque a retenção especulativa dos imóveis urbanos denota uma postura passiva dos proprietários, os quais acabam por aguardar um alavancamento da região em que situada a sua propriedade, para edificar o terreno ou dar a devida utilização ao imóvel já edificado. Quando em municípios de médio porte em regiões interioranas, que não contam com

quantidade suficiente de vazios urbanos, espera-se que a implementação do PEUC promova a ampliação da oferta de imóveis situados em áreas infraestruturadas (DENALDI *et. al.*, 2017).

A aplicação do PEUC demanda um encadeamento lógico de ações e procedimentos, visando trazer efetividade ao programa, dirimindo as eventuais dificuldades que podem surgir ao longo do processo. Porém, não se trata de tarefa de simples execução, especialmente no que toca ao planejamento da aplicação (DENALDI *et. al.*, 2017).

A primeira grande dificuldade na implementação do PEUC é a identificação do universo notificável. Isso porque os sistemas de cadastros imobiliários municipais, além de desatualizados, por vezes não são integrados entre si. Maior dificuldade existe no tocante à identificação de imóveis não utilizados, dado que estes não constam dos cadastros imobiliários municipais, devendo o ente municipal valer-se de informações de concessionárias de serviços públicos, tais como água, luz e gás, a fim de se verificar, de forma mais precisa, se se trata de imóvel não utilizado (DENALDI *et. al.*, 2017).

A fim de diminuir as dificuldades ao longo do planejamento de aplicação, o Poder Público pode valer-se de medidas alternativas, de outras fontes, além do cadastro fiscal-imobiliário, para se verificar se o imóvel analisado compõe ou não o rol de imóveis pertencentes ao rol daqueles que são passíveis de serem notificados (BRASIL, 2015).

Um dos recursos alternativos que traz bastante precisão à análise da possibilidade de se notificar o imóvel é a utilização de imagens aéreas por meio de *drones*. Entretanto, as imagens capturadas devem ser recentes, sob pena de se considerar uma propriedade como notificável, já tendo esta perdido essa característica (BRASIL, 2015).

Também tem se tornado comum a aplicação de vistorias como forma de melhor identificar e caracterizar os imóveis, em suas reais circunstâncias, se não estão edificados ou utilizados ou se estão, embora utilizados, sofrendo uma subutilização. Com efeito, o ideal seria que as vistorias fossem realizadas em momento anterior à notificação, dado o fato de as cidades sofrerem constantes modificações, o que permite que um imóvel, anteriormente vistoriado, seja devidamente notificado como passível de sofrer a implementação do PEUC (DENALDI *et. al.*, 2017; BRASIL, 2015).

Definido o universo notificável, a próxima etapa de implementação do PEUC é a realização da notificação propriamente dita. Como forma de se dar maior eficácia ao instrumento, é recomendada a utilização do escalonamento das notificações, com o escopo de se definir o tamanho do universo notificável, evitando-se, com isso, que haja mais notificações do que a capacidade administrativa do município, no que toca à realização do PEUC (BRASIL, 2015).

Para fins de legitimidade e legalidade do PEUC, se faz necessária a instauração de processo administrativo, no qual constará o ato de notificação e seus sucedâneos, ou seja, todos os documentos que lastreiam a atuação do ente municipal quando da implementação do PEUC para aquela propriedade (BUENO, 2002; BRASIL 2015). Assim, não só os dados que qualificam o proprietário e a propriedade, como também as eventuais impugnações, recursos e as decisões a estes atinentes, deverão estar catalogados no processo administrativo (BRASIL, 2015).

O artigo 5.º, § 3.º da Lei 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade – trata da notificação, nos seguintes termos:

Art. 5.º (...) § 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.

Há, portanto, de acordo com a inteligência do dispositivo legal, a possibilidade de notificar o proprietário por edital, não sendo, todavia, essa forma a preferencial. Isso porque quando realizada a notificação por edital, não se sabe, ao certo o alcance que a publicação terá, sendo inviável se assegurar que o proprietário tomou ciência da existência do ato de notificação (BRASIL, 2015). Para Denaldi *et. al.* (2017) há ainda a controvérsia sobre a possibilidade ou não de ser a notificação enviada pela via postal, caso o proprietário resida fora do município em que situada a propriedade a ser notificada.

Outro aspecto, quanto à notificação, merece ser observado, qual seja a possibilidade de, especialmente nos dias atuais, pós-pandemia, ser o proprietário notificado por via de aplicativos de mensagens como o *WhatsApp*, por exemplo. A controvérsia já foi debatida pela 5.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> Turmas do Superior Tribunal de Justiça, quanto à possibilidade de citação do acusado no processo penal, por via de aplicativos de mensagens.

As Turmas em questão não pacificaram seu entendimento, de modo que para a 6.<sup>a</sup> Turma, a ausência de grau de certeza sobre a identidade do citando enseja a nulidade da citação realizada por este modo; já a 5.<sup>a</sup> Turma, proferiu decisão no HC 641.877, no sentido de ser possível, contanto sejam adotados os cuidados necessários para se aferir a autenticidade tanto do número telefônico, quanto da identidade do destinatário com quem se iniciou o ato citatório.

No âmbito administrativo, por ora, não há decisões sobre o tema, de modo que fica aberta a discussão quanto a possibilidade de se notificar, por aplicativos de mensagens, os proprietários que residam fora do município em que inserido o imóvel abarcado pelo universo notificável.

Em sendo pessoa jurídica, o proprietário a ser notificado, essa notificação deverá ser realizada na pessoa que detenha poderes de gerência geral ou seja responsável pela administração do empreendimento, por expressa previsão legal.

### 3.1. Impugnações e averbação

Realizadas as notificações, abre-se prazo para que o proprietário apresente impugnações, devendo estas ser analisadas cuidadosamente, a fim de se ter decisões convergentes aos casos que apresentam semelhança entre si, sob pena de se violar o princípio da isonomia (BRASIL, 2015). Também esse momento é o mais adequado para que haja um diálogo entre a administração pública e o proprietário, devendo aquela explicitar as finalidades do PEUC, indicar meios viáveis para que o imóvel seja melhor aproveitado (BRASIL, 2015).

A averbação no Registro Imobiliário é ato que desincumbe o Poder Público de realizar nova notificação, ainda que haja a transmissão do imóvel, sendo etapa de difícil execução, notadamente pelo fato de os processos administrativos estarem incompletos ou, ainda, as informações registrares estarem inconsistentes, ensejando a devolutiva pelo Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2015; DENALDI *et. al.*, 2017).

### 3.2. A importância do monitoramento para a eficácia do instrumento

Como forma de se verificar se haverá a incidência do IPTU progressivo no tempo ou se a implementação do PEUC atendeu à exigência de se dar a devida função social à propriedade, a averbação não pode ser o fim do planejamento e da aplicação do instrumento.

Isso porque em não havendo o monitoramento do cumprimento das exigências dispostas na notificação, pode o proprietário, após notificado apresentar projeto de adequação do imóvel e, após aprovado, não realizar a obrigação imposta no licenciamento (BRASIL, 2015).

Outro fator, de suma importância, a ser verificado no licenciamento é o cumprimento dos prazos propostos pela municipalidade, para o atendimento às exigências da notificação. Com efeito, o ente fazendário somente será comunicado sobre a necessidade de cobrança do imposto progressivo no próximo exercício fiscal no caso de haver passado em branco ou incompleto o prazo para a adequação da propriedade notificada (DENALDI *et. al.*, 2017; BRASIL 2015).

## 4. O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

A possibilidade de cobrança do IPTU na modalidade progressiva está assegurada pelo inciso II, do § 4.º, do artigo 182 da Carta Maior, que assim dispõe:

Art. 182 (...) § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: **I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;** (grifo do autor)

Essa instituição do imposto progressivo no tempo somente será autorizada se, após toda a etapa de planejamento, aplicação e notificação do PEUC, o proprietário quedar-se inerte, não atendendo aos prazos dispostos na legislação de regência ou, ainda, não apresentando o projeto de adequação da área. Isso porque a expressão “sucessivamente”, não deixa margem de dúvidas quanto à necessidade de primeiro o Município instituir o PEUC para, somente após o descumprimento deste, aplicar a cobrança do imposto progressivo (LEVIN, 2008).

E quais são os prazos que a lei determina para o atendimento às obrigações impostas? Quem responde essa pergunta é o § 4.º, incisos I e II, do artigo 5.º da Lei 10.257 de 2001, a seguir:

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.

(...)

§ 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. (grifo do autor).

Há, conforme inteligência do mencionado artigo, dois prazos distintos, cada qual aplicado a uma etapa diferente da implementação do instrumento. O primeiro refere-se ao prazo que se inicia com a notificação, em que o proprietário terá um ano para apresentar o projeto de adequação à obrigação. O segundo, em contrapartida, refere-se ao período no qual o particular deverá dar início às obras impostas na notificação, visando atender ao proposto pelo ente municipal.

O artigo 7.º do Estatuto da Cidade, dispõe que em não sendo cumpridos os prazos previstos no artigo 5.º, o Município procederá à instituição do IPTU progressivo no tempo, por prazo não superior a 5 (cinco) anos consecutivos. Essa aplicação do IPTU progressivo possui natureza meramente sancionatória, razão pela qual esse imposto é também conhecido como IPTU sanção (LEVIN, 2008; ANDRADE 2007).

A imposição dessa sanção, conforme expressamente previsto em lei será pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, não podendo, todavia, a alíquota ser superior ao dobro do valor praticado no exercício fiscal anterior e não poderá exceder 15% (quinze por cento), sendo esse o valor máximo, conforme estipulado pelo § 1.º do artigo 7.º do Estatuto da Cidade. Dessa forma, a alíquota não sofre apenas a limitação temporal, havendo, também, a limitação quanto ao seu valor de majoração ano a ano e quanto ao seu limite máximo (ANDRADE, 2007).

Outro ponto importante a ser abordado quanto ao IPTU progressivo no tempo é com relação à sua função. É sabido que os tributos, em regra, possuem natureza fiscal, ou seja, visam à arrecadação pelos cofres públicos. Com isso, o IPTU cobrado sobre os imóveis urbanos tem o condão de arrecadar, ao Município, os valores referentes à sua cobrança.

Noutro giro, o IPTU, quando aplicado com caráter sancionatório e, portanto, progressivo no tempo, possui caráter eminentemente extrafiscal, ou seja, sua finalidade é, exclusivamente, compelir o proprietário a dar à sua propriedade a devida função social, promovendo, com isso, a ordenação urbanística nos moldes em que prevista em lei (LEONETTI; PONTES, 2016).

O IPTU progressivo no tempo atina-se ao cumprimento, pelo proprietário, da obrigação de fazer imposta pelo Município. Nessa esteira, a alíquota majorada, no próximo exercício fiscal, retornará ao seu valor originário (ANDRADE, 2007). Entretanto, a mera apresentação de projeto, após a instituição do IPTU progressivo, ao órgão municipal competente, não implica em cumprimento da obrigação de fazer e o consequente aproveitamento do imóvel. Por essa razão, em havendo somente a apresentação do projeto, configura obrigação acessória, a qual tem o condão de apenas suspender a aplicação do IPTU, não obstando, todavia, que esta seja retomada se não se verificar a efetiva atribuição de função social ao imóvel (BRASIL, 2015).

Por fim, se dentro dos cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo o proprietário não der o aproveitamento adequado ao imóvel objeto do processo administrativo, incumbirá ao Município, como última medida, promover a desapropriação do bem, com o consequente pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de 10 (dez) anos, nos termos do artigo 182, § 4.º, inciso III da Carta Magna.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudado, pode-se verificar a grande preocupação do legislador constituinte quanto à observância da função social da propriedade. Embora o direito de propriedade componha o rol dos direitos e garantias fundamentais do artigo 5.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (inciso XXIII), este não é absoluto, de modo que os proprietários de imóveis urbanos e rurais devem obedecer ao previsto na legislação municipal, quanto ao aproveitamento da área.

Com o escopo de se promover o adequado ordenamento urbanístico, o Estatuto da Cidade conta com instrumentos que visam compelir o proprietário que não faz o ideal aproveitamento da sua propriedade a atender ao princípio da função social. Para tanto, pode o ente municipal se utilizar, de modo sucessivo, do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o qual consiste em na imposição de uma obrigação de fazer, por meio de notificação, após um vasto método de planejamento de aplicação do instrumento.

Após esse longo planejamento e a realização da notificação, a qual deve ser juntada aos autos do processo administrativo, incumbirá ao proprietário a realização da obrigação imposta, no prazo previsto em Lei – um ano para a apresentação do projeto e dois anos para o início das obras, após a apresentação deste – sob pena de lhe serem imputadas sanções mais gravosas, tais como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação - como última medida.

Merece atenção a questão da possibilidade de ser a notificação do proprietário residente fora do Município no qual se encontra o imóvel passível da incidência do PEUC, por meio de aplicativos de mensagens ou via *e-mail*. Isso porque ainda não há decisões na esfera administrativa sobre o tema, de modo que a notificação, por expressa previsão legal, será pessoalmente ou pela via editalícia, quando inexitosa, por três vezes, a tentativa de notificação pessoal. Ocorre que a 5.ª Turma do STJ, consagrou o entendimento segundo o qual é possível a citação do acusado em processo penal por meio do aplicativo *WhatsApp*, desde que aferida a autenticidade do número telefônico e da identidade do destinatário do ato citatório.

Assim, resta aguardar de que forma as autoridades competentes, em âmbito administrativo, irão agir diante dessa possibilidade – ou não – de realização da notificação por meio eletrônico, sendo certo que, no caso de decisões em sentido positivo, haverá a facilitação da notificação, a otimização e a consequente celeridade dos processos administrativos.

Ao se colocar à disposição do Poder Público Municipal todos esses instrumentos para que se dê a devida função social ao imóvel urbano, verifica-se que o legislador (tanto o constitucional quanto o infraconstitucional) preocupou-se com o aproveitamento das propriedades que estão sendo subutilizadas, que não sejam edificadas ou não tenham qualquer utilização, a fim de que seja garantido a todos o direito fundamental à propriedade e à moradia, evitando-se, com isso, que os proprietários de áreas urbanas ou rurais, mantenham imóveis sem qualquer aproveitamento ou, ainda, em descompasso com a ordenação e o planejamento urbanísticos.

E em um país como o Brasil, cujo déficit habitacional atinge níveis significativos, é válida a adoção de sistemas que impeçam o crescimento dessas propriedades subutilizadas, tanto em razão dessa necessidade de aproveitamento desses empreendimentos para suprir a defasagem em matéria de habitação, quanto para atender ao planejamento e uso do solo urbano, com o escopo de dar maior efetividade ao Estatuto da Cidade.

Não se pode perder de vista que, embora erigida como uma garantia fundamental de todo e qualquer brasileiro, à propriedade não se pode atribuir um caráter absoluto, sob pena

de se permitir que aqueles que dela fazem um mau uso se furtem de cumprir o principal atributo desse direito, que é a sua função social, também tratada como um direito fundamental.

Isso faz com que o Estatuto da Cidade busque, de forma gradativa, a fim de permitir ao proprietário do local subutilizado ou não edificado que dê um melhor uso de sua propriedade, sem que sofra, de imediato, as consequências da inobservância da sua função social.

Por essa razão, a despeito de as sanções previstas pelo Estatuto da Cidade serem prejudiciais ao cidadão, que se vê compelido a adotar medidas que tornem a sua propriedade como cumpridora da função social, sob pena de perdê-la para o Poder Público, esses instrumentos buscam suprir a necessidade de uma população vulnerável, que não tem atendido o seu direito de moradia.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Laura Lanna; COLESANTI, Marlene T. de Munoz; *Os Vazios Urbanos e sua Influência na Qualidade de Vida da População de Uberlândia/MG*. Observatório Geográfico da América Latina. S.d. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/51.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ANDRADE, Márcia Vieira Marx. *O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade: art. 7º do Estatuto da Cidade*. Revista de Direito Administrativo, Belo Horizonte, v. 245, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/20231/PDlindexpdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 abr. 2022.

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 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL (Governo). *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo*. v. 2. Brasília: Ministério das Cidades. Universidade federal do ABC, 2015. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/24913341eba9a5572ee3fcde9855a81.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL (Governo). *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Regulamentação e Aplicação*. Série Pensando o Direito, n. 56, Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos, 2015. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf). Acesso em: 19 abr. 2022.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. *O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP)*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais [online]. 2019, v. 21, n. 1, pp. 63-79. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p63>. Epub 01 Jan 2019. ISSN 2317-1529. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p63>. Acesso em: 19 abr. 2022.

DENALDI, Rosana et al. *A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)*. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]. 2017, v. 09, n. 02, pp. 172-186. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO02>. Epub 13 Feb 2017. ISSN 2175-3369. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO02>. Acesso em: 19 abr. 2022.

FRAGA, Henrique Rocha. *IPTU: o imposto predial e territorial urbano e o princípio da progressividade*. São Paulo: IOB, 2008. In.: LEONETTI, Carlos Araújo; PONTES, David Gomes. *O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento de Política Urbana no Brasil: Um Caso Concreto - O Município de Sobral-CE*. Con-

pedi Law Review, Uruguai, v. 2, n. 4, pp. 374-393. ISSN 2448-3931. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3670/0>. Acesso em: 17 abr. 2022.

GONÇALVES, Lúcia Maria. *Os Vazios Urbanos como Elemento Estruturador do Planejamento Urbano*. 4.º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável- Pluris, Portugal, 2010. Disponível em: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper147.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

LEONETTI, Carlos Araújo; PONTES, David Gomes. *O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento de Política Urbana no Brasil: Um Caso Concreto - O Município de Sobral-CE*. Conpedi Law Review, Uruguai, v. 2, n. 4, pp. 374-393. ISSN 2448-3931. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3670/0>. Acesso em: 17 abr. 2022.

LEVIN, Alexandre. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos*. 2008. 262 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/8077/1/Alexandre%20Levin.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. Salvador: Juspodivm. 2019.

VIANA, Wellington Arruda; SILVA, Wladimir Correa. *Os Impactos Ambientais Decorrentes da Especulação Imobiliária na Cidade de Aracaju: Um Olhar sobre a Legislação Ambiental Vigente*. Interfaces Científicas - Direito, 2016, v. 5, n.1, pp. 49-60. <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2016v5n1p49-60>. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3216/1894>. Acesso em 12 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.