



## **Material de Apoio de Direito Econômico Política Urbana – Função Social da Propriedade Imóvel Urbana**

### **I – Previsão Constitucional**

Constituição Federal de 1988, arts. 182 e 183.

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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



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

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

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

## **II – Meios de Intervenção do Poder Público Municipal na Propriedade SEM Função Social**

### **Sucessivamente:**

- Parcelamento ou edificação compulsórios;
- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A desídia do proprietário em relação ao imóvel, assim como a sua inércia motivada por especulação imobiliária, são prejudiciais à cidade, assim como ao bem-estar dos seus habitantes (saúde, segurança pública etc.). Por isso, a própria CF/88 prevê instrumentos de política urbana, a fim de coibir que a propriedade imóvel urbana não atenda a sua função social.

Essa função social está prevista, basicamente, no plano diretor.

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 32, §§ 1º e 2º, orienta a definição de “zona urbana”, para fins de cobrança do imposto predial e territorial urbano (IPTU):

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.



§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Caso, depois do parcelamento ou edificação compulsórios, a propriedade imóvel urbana continue sem atender a sua função social, pode o Poder Público Municipal cobrar o IPTU progressivo no tempo, cuja função é nitidamente a de obrigar o proprietário/contribuinte a fazê-lo.

Os tributos possuem 03 (três) funções:

- Fiscal;
- Extrafiscal;
- Parafiscal.

A função fiscal é puramente arrecadatória, a exemplo do IPTU e do imposto sobre veículos automotores (IPVA). A extrafiscal visa intervir no domínio econômico ou na propriedade privada, de modo a regular determinada situação, como o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o IPTU progressivo no tempo. Já os tributos parafiscais são os arrecadados pelas entidades de apoio ao Poder Público (pessoas jurídicas de direito privado), as quais não os repassam ao fisco, assim utilizando esses recursos em suas



próprias finalidades (de interesse social), a exemplo do Sistema “S”, ou seja, dos Serviços Sociais: SESI, SENAE etc.

A progressividade pode ser resumida como “técnica de incidência de alíquotas variadas”<sup>1</sup>. Nas hipóteses em estudo, trata-se de progressividade extrafiscal, utilizada “como instrumento de pressão ao proprietário do bem imóvel que, devendo dar ao bem adequado aproveitamento da propriedade, mantém-se recalcitrante à necessária função social do imóvel”<sup>2</sup>.

A Lei nº. 10.527/2001, denominada Estatuto das Cidades, regula os arts. 182 e 183 da CF/88 e trata do IPTU progressivo no tempo em seu art. 7º.

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.

Em Santos, por exemplo, no ano de 2014 a alíquota do IPTU foi de 1% (um por cento).

---

<sup>1</sup> Eduardo Sabbag. *Manual de Direito Tributário – Ideal para Concursos Públicos*. 1ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 919.

<sup>2</sup> Eduardo Sabbag. *Manual de Direito Tributário – Ideal para Concursos Públicos*. 1ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 920.



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.

### III – Desapropriação

Conceito:

- Meio de intervenção na propriedade privada, por meio do qual o Poder Público a retira de terceiros – iniciativa unilateral do Poder Público;
- Caráter compulsório;
- Por razões de interesse público ou não-cumprimento da função social;
- Mediante pagamento de contrapartida, em regra.

**Ordinária** (CF/88, art. 5º, XXIV):

- É a comum, feita pela União, Estados-Membros, DF e Municípios;
- Fundamentos: Necessidade ou utilidade pública, ou interesse social;
- Regra: Indenização prévia, justa e em dinheiro (“ressalvados os casos previstos nesta Constituição”).

**Expropriação** (CF/88, art. 243). Obs. Desapropriação é sinônimo de expropriação (doutrina).

- Desapropriação de glebas nas quais haja culturas (plantio e refino) ilegais de plantas psicotrópicas;
- Finalidade: Assentamento de colonos, cultivo de gêneros alimentícios e medicamentosos;
- Sem direito à indenização e sem prejuízo de outras sanções legais;
- Confisco.



**Política urbana** (CF/88, art. 182):

- Competência exclusiva dos Municípios;
- Imóveis urbanos que desatendam o Plano Diretor;
- Indenização em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado, resgatáveis em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas;
- Modalidade de desapropriação extraordinária.

Para desapropriar:

- Interesse público = todas as pessoas políticas;
- Não atendimento da função social: União (esfera rural) e Municípios (imóveis urbanos).