



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

**CRISTIANE GABANA DE OLIVEIRA**

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO  
PROGRESSIVO EM PALMAS**

**Palmas, TO  
2023**

**CRISTIANE GABANA DE OLIVEIRA**

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO  
PROGRESSIVO EM PALMAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional

Orientador: Dr. Waldecy Rodrigues

Coorientadora: Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes

**PALMAS, TO  
2023**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- O48a Oliveira, Cristiane Gabana de.  
ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO PROGRESSIVO EM PALMAS. / Cristiane Gabana de Oliveira. – Palmas, TO, 2023.  
121 f.  
  
Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2023.  
Orientador: Waldecy Rodrigues  
Coorientadora : Suzana Gilioli da Costa Nunes  
  
1. IPTU Progressivo. 2. Aplicação. 3. Palmas. 4. Estatuto da Cidade. I.  
Título

**CDD 338.9**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**


**CRISTIANE GABANA DE OLIVEIRA**

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO  
PROGRESSIVO EM PALMAS**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, foi avaliada para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e aprovada em sua forma final pelo Orientador, pela Coorientadora e pela Banca Examinadora.


Data de aprovação: 02/10/2023

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente  
 **WALDECY RODRIGUES**  
Data: 26/01/2024 08:45:23-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

**Prof. Dr. Waldecy Rodrigues, UFT**

Documento assinado digitalmente  
 **SUZANA GILIOLI DA COSTA NUNES**  
Data: 26/01/2024 11:41:59-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suzana Gilioli da Costa Nunes, UFT**

Documento assinado digitalmente  
 **CLEITON SILVA FERREIRA MILAGRES**  
Data: 26/01/2024 12:32:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres, UFT**

A Deus, que me concedeu o milagre da vida e a minha família, que foi o meu sustento nesta jornada.

## **AGRADECIMENTOS**

Os meus sinceros agradecimentos ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, instituição que oportunizou o meu aperfeiçoamento acadêmico.

Aos meus filhos, Amanda e Lucas, pelo apoio incondicional, pelo amor que me dá forças e coragem para perseguir meus objetivos e pelo constante incentivo.

Ao meu esposo, Douglas, pela parceria e companheirismo, tão necessários à realização do trabalho.

Agradeço, ainda, à Universidade Federal do Tocantins e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, pelos conhecimentos e experiências compartilhados ao longo da jornada, em especial, ao meu orientador, Waldecy Rodrigues e a minha coorientadora, Suzana Gilioli da Costa Nunes, pela atenção e direcionamento dispensados.

## RESUMO

O Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo é um importante mecanismo constitucional para auxiliar no combate a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a segregação espacial. Este trabalho partiu dos aspectos históricos da urbanização brasileira, ainda no período colonial até os dias atuais, destacando os principais problemas urbanísticos e seus impactos sociais. Na sequência, demonstrou a evolução legislativa e as tentativas em criar aparatos legais para contribuir com o desenvolvimento urbano das cidades. Ao final, analisou desde a implantação do IPTU progressivo no tempo em Palmas, capital do Tocantins, até a sua situação atual. A pesquisa tem como objetivo esclarecer a importância da utilização do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo como instrumento de desenvolvimento de Palmas, capital do Tocantins, qualitativamente, por meio da revisão bibliográfica e pesquisa documental, que possibilitaram a obtenção de dados e informações que forneceram as condições para a percepção do processo de implantação e utilização do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo em Palmas. Os resultados revelaram a importância do planejamento estratégico para orientar a aplicação do instrumento, a fim de ordenar o território municipal e democratizar o acesso à terra, assim como que o tema deixou de receber atenção necessária pela gestão municipal de Palmas, o que inviabiliza o alcance de seus objetivos.

**Palavras-chaves:** IPTU Progressivo. Aplicação. Palmas. Estatuto da Cidade

## **ABSTRACT**

The Progressive Urban Land Tax over Time is an important constitutional mechanism to help combat real estate speculation, urban voids and spatial segregation. This paper started from the historical aspects of Brazilian urbanization, still in the colonial period until the present day, highlighting the main urban problems and their social impacts. Afterwards, it demonstrated the legislative evolution and the attempts to create legal apparatuses to contribute to the urban development of cities. In the end, it analyzed from the implementation of the progressive IPTU over time in Palmas, capital of Tocantins, to its current situation. The research aims to clarify the importance of using the Progressive Urban Land Tax over Time as an instrument for the development of Palmas, capital of Tocantins, qualitatively, through a bibliographical review and documentary research, which made it possible to obtain data and information that provided the conditions for the perception of the implantation process and use of the Progressive Urban Land Tax over Time in Palmas. The results revealed the importance of strategic planning to guide the application of the instrument, in order to organize the municipal territory and democratize access to land, as well as that the theme no longer received the necessary attention by the municipal management of Palmas, which makes it impossible to reach of your goals.

**Key-words:** IPTU Progressivo. Application. Palmas. Estatuto da Cidade.



## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 -	Lançamento da Pedra Fundamental em Palmas em 1989.....	72
Figura 2 -	.. Plano Urbanístico de Palmas, com fases de ocupação.....	80
Figura 3 -	.. Mapa do Plano Diretor de Palmas.....	82
Figura 4 -	Macrozoneamento do Município de Palmas - Plano Diretor de 2007.....	89
Figura 5 -	.. Mapa de ordenamento do solo de Palmas - Plano Diretor de 2007.....	90
Figura 6 -	.. Áreas de Palmas definidas para utilização do PEUC.....	91
Figura 7 -	Natureza jurídica dos proprietários notificados em 2011 para edificação.....	93
Figura 8 -	. Texto da notificação dos proprietários para edificação em 2011.....	93
Figura 9 -	Texto da notificação dos proprietários para parcelamento em 2011.....	93
Gráfico 1 -	Número de imóveis com incidência de IPTU Progressivo por região de Palmas em 2015.....	96
Gráfico 2 -	Número de imóveis com incidência IPTU 2015 de acordo com o seu tamanho.....	96
Gráfico 3 -	.. Número de imóveis com incidência de IPTU Progressivo por Região de Palmas em 2016	98
Gráfico 4 -	Número de imóveis com incidência IPTU 2016 de acordo com o seu tamanho.....	98
Gráfico 5 -	. Número de imóveis com incidência de IPTU Progressivo por região de Palmas em 2017	99
Gráfico 6 -	Número de imóveis com incidência IPTU 2017 de acordo com o seu tamanho.....	99
Quadro 1 -	. Resumo dos conteúdos da legislação municipal	58
Quadro 2 -	Número de imóveis com 5000m <sup>2</sup> ou mais com incidência de IPTU Progressivo em Palmas	101
Quadro 3 -	Cronograma fático e legislativo de Palmas	106

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CONCIDADES	Conselho Nacional da Cidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Breve Histórico da Urbanização Brasileira.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>Segregação Espacial.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3</b>	<b>Especulação Imobiliária.....</b>	<b>33</b>
<b>2.4</b>	<b>Função Social da Propriedade.....</b>	<b>37</b>
<b>3</b>	<b>O ESTADO E A LEGISLAÇÃO NACIONAL.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1</b>	<b>O Estatuto da Cidade.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2</b>	<b>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória .....</b>	<b>53</b>
<b>3.3</b>	<b>Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo .....</b>	<b>63</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Extrafiscalidade do IPTU Progressivo .....</b>	<b>67</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Desapropriação Sanção.....</b>	<b>69</b>
<b>4</b>	<b>CONTEXTO PALMENSE .....</b>	<b>72</b>
<b>4.1</b>	<b>Algumas Considerações sobre o Planejamento Urbano.....</b>	<b>74</b>
<b>4.2</b>	<b>Legislação Municipal .....</b>	<b>79</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E ANÁLISE.....</b>	<b>86</b>
<b>5.1</b>	<b>Aplicação do PEUC em Palmas .....</b>	<b>90</b>
<b>5.2</b>	<b>IPTU progressivo em Palmas.....</b>	<b>95</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>103</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>

---

## 1 INTRODUÇÃO

A urbanização no Brasil não ocorreu com aspecto reformador como se deu na Europa e nos Estados Unidos, mas seguiu os moldes conservadores com o uso de instrumentos de planejamento.

Sobre esse tema, Lefebvre (2019) defende que a essência das cidades está na espontaneidade, nas contradições e diferenças. A homogeneização do espaço urbano ameaça o sentido da vida e obedece à lógica da dominação para a reprodução do capital.

Villaça (2011) entende que o maior problema no Brasil não é a pobreza, mas a desigualdade de poder político e econômico que causam injustiças. Assim, a segregação espacial é a expressão no espaço urbano dessa desigualdade, faz parte de um processo histórico e o seu objetivo aparece na base da sociedade, na economia e na política.

Compreende-se que a atuação do Estado é essencial para o desenvolvimento da sociedade, nas democracias tornou-se um mecanismo de ação coletiva. Trata-se de uma Instituição soberana e fundamental às sociedades politicamente organizadas, com a intenção de realizar os objetivos comuns no plano político, regulando e coordenando a ação econômica e social (BRESSER-PEREIRA, 2010). Entretanto, as políticas habitacionais brasileiras sempre foram voltadas aos interesses do mercado. A participação estatal é marcada pela fragmentação e por interesses controversos. Percebe-se, portanto, que o Estado entregou ao capital privado a missão de construir as cidades e coube ao mercado definir como se daria a ocupação do solo urbano.

No Brasil, a urbanização não obedeceu a qualquer ordem e as intervenções estatais que ocorreram serviram para atender aos interesses das elites, em detrimento das classes menos favorecidas, alimentando a segregação espacial e, conseqüentemente, a exclusão social.

Nas décadas de 70 e 80, as aquisições de imóveis eram, exclusivamente, para prospectar um aumento futuro do seu preço, ou seja, a chamada especulação imobiliária ganhou força, afastando ainda mais a grande população dos centros urbanos.

Pode-se afirmar que a comercialização de propriedades com essa finalidade gera vazios urbanos e prejudica as cidades, uma vez que esses vazios interferem em seu crescimento natural, provocando a ocupação em locais mais distantes, que necessitam de infraestrutura e serviços públicos, demandando maior investimento pelo poder público.

Duguit (2009), no século XX, sob a influência de Saint-Simon e Augusto Comte, passou a introduzir, no mundo jurídico, a ideia da função social da propriedade e do dever que o proprietário tem de utilizar o imóvel, cabendo ao Estado a obrigação de impelir o proprietário a dar uma destinação adequada à propriedade.

No ano de 1919, a Constituição alemã de Weimar consolidou legislativamente o conceito, atribuindo o exercício do direito de propriedade à ideia de interesse social, o que ocorreu no Brasil somente com a Constituição de 1934, que passou a dispor que a propriedade deveria se submeter ao bem-estar social, apesar de não modificar o conceito de propriedade privada absoluto.

O Princípio da função social da propriedade foi se fazendo cada vez mais presente no direito brasileiro, até que a Constituição de 1988 previu a utilização de mecanismos para resguardar o seu cumprimento: o parcelamento ou edificação compulsório, o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo e a desapropriação sanção.

O objetivo desses instrumentos é propiciar um melhor aproveitamento do solo urbano e dar uma disposição sustentável e mais equilibrada às cidades.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº10. 257/2001 regulamenta o parcelamento, a edificação e utilização compulsória e o Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sanção.

O referido Estatuto objetiva o estabelecimento de normas de ordem pública e de interesse social para regular o uso da propriedade urbana, em prol dos interesses da coletividade, da segurança, do bem-estar e equilíbrio ambiental.

Os instrumentos constitucionais estão interligados, então, para se analisar o IPTU progressivo no tempo, tem que se conhecer o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória - PEUC, sua instituição, características e modo de aplicação.

A instituição do IPTU progressivo no tempo é de competência do município, todavia, não se trata de uma faculdade. Trata-se de um tributo de natureza extrafiscal, que tem o foco de influenciar na conduta dos seus destinatários, forçando-os a parcelar, edificar ou utilizar os imóveis que possuem, garantindo o atendimento da função social.

Diferente do IPTU, com natureza fiscal e arrecadatória, o IPTU progressivo no tempo, não visa à arrecadação, mas à mudança de comportamento do proprietário, detentor de domínio útil ou possuidor do imóvel a atender o valor que o ordenamento jurídico resguarda.

Diante da obrigatoriedade de sua utilização por todos os municípios brasileiros, a presente pesquisa visa a analisar a implantação do IPTU progressivo no tempo em Palmas,

enquanto instrumento urbanístico como categoria analítica no combate a especulação imobiliária previsto no Estatuto das Cidades.

A capital do Estado do Tocantins foi criada pela Constituição Federal de 1988 e inaugurada em 1989, no auge das discussões sobre a função social das cidades, ocupação urbana, justiça social e a consolidação do Brasil como Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário e, posteriormente, com o advento do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, faz-se necessário conhecer a história da urbanização do Município de Palmas, os problemas enfrentados e se foram utilizados os mecanismos constitucionais existentes para a sua solução. Dentro desse contexto, este trabalho procura contribuir na importância da utilização de instrumentos urbanísticos constitucionais no desenvolvimento da cidade.

Essa pesquisa tem como objetivo esclarecer a importância da utilização do IPTU progressivo no tempo como instrumento de desenvolvimento de Palmas, capital do Estado do Tocantins, buscando responder as seguintes questões:

- (i) como se deu o processo histórico da urbanização brasileira e quais foram os principais problemas?
- (ii) como o IPTU progressivo foi previsto na legislação federal?
- (iii) como ocorreu o processo legislativo da implementação do IPTU progressivo em Palmas?

Esse trabalho apresenta os seguintes objetivos específicos:

1. Conhecer o histórico da urbanização brasileira e seus principais problemas;
2. Compreender os instrumentos constitucionais urbanísticos à luz da legislação federal;
3. Identificar o processo legislativo desde a implementação do IPTU progressivo no tempo em Palmas.

Quanto ao método, essa pesquisa é indutiva tem como posicionamento epistemológico o materialismo histórico-dialético (CANÇADO; FERNANDO, 2015). Além disso, é de natureza básica estratégica, haja vista que busca construir novos conhecimentos e ideias relativas à implantação do IPTU progressivo em Palmas.

A abordagem é qualitativa. Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 376) esclarecem que “embora o enfoque qualitativo seja indutivo, precisamos conhecer mais profundamente o terreno em que estamos pisando”.

Os autores mencionados ressaltam, ainda, que por se tratar de uma pesquisa qualitativa, é aberta e expansiva, sendo possível saber por onde começar, mas não tem como prever como

irá terminar, visto que não é possível visualizar um mapa preciso nas primeiras etapas da pesquisa. As hipóteses podem se modificar de acordo com o andamento da pesquisa. Outrossim, na pesquisa qualitativa, não existe um padrão na análise de dados, então, esta deve se adequar ao objeto de estudo.

Sob o ponto de vista de seus objetivos, essa pesquisa é descritiva, pois serão colhidas informações detalhadas e específicas sobre o assunto, a fim de descrever a realidade da implantação do IPTU progressivo no tempo em Palmas.

No tocante à metodologia, a revisão bibliográfica e a pesquisa documental foram realizadas no Município de Palmas, por meio de consulta de documentos oficiais e públicos, como: Legislações, Normas, Diários Oficiais, notícias institucionais, disponibilizados nos sites oficiais do Município de Palmas, bem como a fundamentação por Legislações, Normas, Regulamentos e pesquisas federais, produzidas pelo Governo Federal, autarquias, fundações e institutos de pesquisa relacionados à pesquisa. Tudo consultado por meio de sites oficiais.

O trabalho está organizado em 5 capítulos correlacionados. O Capítulo 1, Introdução, apresenta, por meio de sua contextualização, o tema proposto neste trabalho. Da mesma forma, foram estabelecidos os resultados esperados, por meio da definição de seus objetivos e apresentadas as limitações do trabalho, permitindo uma visão clara do escopo proposto.

O Capítulo 2 apresenta um breve histórico sobre a urbanização brasileira, a fim de compreender o contexto em que IPTU progressivo foi criado, bem como expõe dois grandes problemas urbanísticos, como a segregação espacial, que dá origem a muitos conflitos sociais e a especulação imobiliária, que acarreta vazios urbanos prejudiciais ao desenvolvimento das cidades.

O Capítulo 3 apresenta o papel do Estado, tanto na urbanização quanto o de agente de tributo, bem como descreve os institutos urbanísticos constitucionais e sua base legal.

O Capítulo 4 apresenta o contexto palmense, iniciando por um breve histórico sobre a criação do Município de Palmas, a sua legislação e algumas considerações sobre o planejamento urbano.

No Capítulo 5, são tecidas as conclusões do trabalho, relacionando os objetivos identificados inicialmente com os resultados alcançados. Ressalta-se que são, ainda, propostas possibilidades de continuação da pesquisa desenvolvida, a partir das experiências adquiridas com a execução do trabalho.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise da implementação do IPTU Progressivo no Tempo impõe conhecer o processo de urbanização das cidades brasileiras, a fim de compreender o contexto histórico e social em que o instrumento foi criado.

A reflexão sobre a urbanização exige uma análise histórica, como pontuou Lefebvre (2016). É notório que fatores econômicos, políticos, sociais e culturais transformam a cidade, que está em constante estruturação. Dessa forma, constata-se que a cidade atual é o resultado das modificações ocorridas pelas cidades do passado, decorrentes de transformações sociais que se deram ao longo do tempo.

Nesse capítulo destaca-se uma leitura sobre a urbanização brasileira para descrever brevemente a história da urbanização no Brasil e compreender a segregação espacial, a especulação imobiliária e a função social da propriedade.

### 2.1 Breve Histórico da Urbanização Brasileira

Na antiguidade, a propriedade possuía um valor espiritual para o homem, com natureza religiosa, sendo vista como algo sagrado, local onde havia louvores aos deuses.

Engels (1984) afirma que, inicialmente, o homem reivindicou a propriedade privada dos rebanhos, da alimentação e do escravo, que era o instrumento de trabalho utilizado pelas famílias, que já não se multiplicava na mesma proporção que o gado.

Segundo o referido autor, na transição da selvageria para a barbárie, ou seja, com opressão de classes e a escravidão, surgiu a propriedade privada, decorrente da acumulação de riquezas privadas, com a subordinação da mulher ao direito paterno, como meio de resguardar a transmissão da linhagem e da propriedade. A propriedade era vinculada aos agrupamentos familiares, utilizada como mecanismo de subsistência e atrelada à rotina das pessoas.

De acordo com Meira (1996), na Idade Média, a propriedade era definida como um direito de fruir, usar e abusar de um bem. Nessa época, estreitou-se a relação entre a propriedade das terras e o poder político, aspecto característico do regime feudal.

Silva e Mendonça (2017) discorrem sobre o papel da Igreja Católica Medieval, instituição que exercia forte influência na sociedade, defendendo a ideia de propriedade comum, um direito natural e que devia ser exercido para o bem de todos.



Com o surgimento do mercantilismo, a propriedade passou a ser vista como parte do crescimento econômico e produto passível de venda.

Na Idade Moderna, antes da Revolução Francesa, a propriedade privada tinha caráter individual e buscava o atendimento de expectativa particular de determinada parcela da sociedade de gerar capital pelo capital.

Os referidos autores revelam que, com o advento da Revolução Francesa e o Código de Napoleão, a propriedade passou a ser concebida, também, sob os aspectos políticos e sociais. Nesse período, surge León Duguit, que é reconhecido, por alguns estudiosos, como o pai da função social da propriedade. Duguit (2009) entende que esta deve ser compreendida como uma circunstância que adveio da evolução social. O direito do proprietário se limita à missão social. Assim, até o início do século XX, vigorava a visão do direito absoluto da propriedade privada, entretanto, com o surgimento de Constituições mais preocupadas com o interesse social, essa perspectiva foi se flexibilizando.

É notório que a história brasileira é marcada pela desigualdade em diversos aspectos: racial, regional, de gênero, de classes sociais e econômicas. Essa realidade, também, é evidente nas cidades, com a minoria da população com acesso aos equipamentos públicos, à infraestrutura e melhor localização espacial.

Sabe-se que, no período colonial, Portugal adotou a lei agrária de incentivo à produção agrícola e cultivo nas terras nuas, com isso, em nome do rei de Portugal, as terras eram distribuídas com a finalidade de cultivo. Nozoe (2006) destaca que essa medida denominada sesmaria, foi um instrumento utilizado para promover a colonização e aproveitar uma maior área territorial, expandindo o domínio da coroa portuguesa.

O referido autor esclarece, ainda que, durante o período em que houve disponibilidade de terras devolutas e quando não havia cultura rentável economicamente que gerasse alta no preço da terra, quase não existiam dificuldades entre os sesmeiros e posseiros. Todavia, com o cultivo do café, essa situação mudou e essa convivência pacífica foi alterada.

No período de 1822 a 1850, Maricato (1997) afirma que, antes da aprovação da lei das terras, o latifúndio brasileiro foi consolidado, com a indiscriminada ocupação de terras e com a expulsão dos pequenos posseiros feita pelos grandes proprietários rurais e a inércia do Estado em impor regras, o que pôs fim às disputas e definiu a comercialização de propriedade das terras.

Segundo o autor, a disputa resultou na finalização do projeto de financiamento de uma colonização de pequenas propriedades, por meio da venda de terras do Estado. Na verdade, o

que ocorreu foi uma demarcação fundiária dos grandes latifundiários, que se apropriaram de muitas terras do Estado. Os imigrantes que tinham o objetivo de serem colonos de pequenas plantações passaram a servir como mão de obra dos grandes latifúndios, substituindo os escravizados.

No ano de 1831, Ferreira (2005) explica que a proibição do tráfico de negreiro não inibiu a continuidade do comércio escravagista, todavia tornou-se mais caro que a utilização da mão de obra imigrante. Somente no ano de 1850, com a ameaça dos ingleses, que eram os responsáveis por mais da metade do valor total das importações brasileiras, de fechar os portos brasileiros, é que a lei passou a proibir, de fato, o tráfico a comercialização de escravizados.

As sesmarias foram concedidas até 1822. No ano de 1850, D. Pedro II assinou a Lei de Terras, que dividiu as terras brasileiras em latifúndios e a posse se manteve como um modo de apropriação privada das terras públicas.

A Lei de Terras, como defende Ferreira (2005), reprimiu a pequena produção de subsistência, atrapalhando o acesso à terra aos pequenos produtores e imigrantes, pressionando o trabalho assalariado nas grandes plantações. A terra passou a ser vista como mercadoria, a Coroa Portuguesa passou a vender as pequenas áreas que não tinham dono, uma vez que os grandes latifúndios foram objeto das sesmarias.

Nesse período, foi criado um sistema de endividamento, que os latifundiários chamaram de parceria, em que os imigrantes tinham um crédito com seus patrões para adquirir o que necessitavam para viver, contudo, o valor das dívidas era, na maioria das vezes, tão alto que o pagamento se tornava impossível, acarretando em uma dependência tão grande do empregado com o empregador que se assemelha muito à escravidão (FERREIRA, 2005).

Sobre esse tema, Rolim e Bordais (2016) destacam que a Lei Eusébio de Queirós, ao proibir o tráfico negreiro, liberou o capital e causou fortes impactos na mão de obra brasileira escravagista. Dessa forma, a Lei de Terras instituiu a propriedade privada, tornando a terra como fonte de riqueza e substituindo o valor econômico do escravo.

No aspecto social, os autores destacam que foi intensificada a política da imigração, com o trabalho livre, mas que o objetivo da lei era impedir que os imigrantes e os ex-escravizados tivessem acesso à terra, por meio do mercado e valorização do preço das terras, sob o óbice de aquisição e não posse das propriedades.

Maricato (1997) destaca que a Lei de Terras foi assinada na mesma época em que se deu a proibição definitiva do tráfico negreiro, por se tratar de um processo econômico e político para transferir o indicativo de poder, que, naquele período, era medido pelo número de escravos

que cada um possuía, para a quantidade de terras que o indivíduo adquiria. Diante disso, a terra passou a ter valor financeiro e o trabalho assalariado se estabeleceu no Brasil.

De acordo com Ferreira (2005), foi a partir desse período que, para ter acesso à terra era preciso pagar, surgindo, assim, a propriedade privada no Brasil e consolidando-se a divisão de classes sociais. De um lado, existiam os latifundiários, ricos proprietários de terras, e, do outro, escravizados recém libertos e imigrantes altamente endividados com seus patrões, pobres e sem qualquer conhecimento do processo necessário à aquisição de títulos de propriedade.

Além das inovações já comentadas, a Lei de Terras, de acordo com Maricato (1997), trouxe a distinção entre o solo público e o privado, tornando possível regulamentar o acesso à terra urbana, pois, até esse período, todo o processo de colonização ocorreu, em sua essência, no meio rural.

Com a República, como aludem Rolim e Bordais (2016), os imigrantes e escravizados libertos formaram um contingente expressivo de mão de obra que foi para o ambiente urbano oferecer a sua força de trabalho, porém enfrentaram dificuldade para ter acesso à terra e até mesmo à moradia.

Com a alta demanda por moradia, os valores de aluguéis tiveram um considerável aumento, tornando-se difícil o pagamento pelos trabalhadores remunerados, que eram pobres, o que ocasionou os primeiros indícios da segregação espacial.

Ferreira (2005) expõe o fato de que, apesar da produção agrícola ocorrer no campo, era nas cidades que ocorriam o seu controle e a comercialização, exercendo o papel político administrativo desde o período colonial, o que foi alterado na fase de industrialização, pois as cidades deixaram de ser o local onde ocorria o comércio dos produtos que eram exportados e a produção permaneceu no campo.

Entretanto, o referido autor esclarece que, antes da industrialização, algumas cidades brasileiras já possuíam um tamanho expressivo, a exemplo, São Paulo, que, no século XIX, era a sede administrativa da produção de café na região. O término da escravidão gerou um aumento na população das cidades e seu conseqüente crescimento, que se consolidou com a República, em 1889.

Na chamada primeira república, considerado o período de 1891 a 1930, Rolim e Bordais (2016) relatam que essa época se destaca pelos adventos da Lei de Eusébio de Queirós e a Lei de Terras, sancionadas em 1850, que se tornaram marcos sociais, jurídicos e políticos que contribuíram para a queda da estrutura imperial e para a proclamação da República.

Conforme ressaltam Rolim e Bordais (2016), o papel do Estado, nesse período, era de não intervenção na esfera privada, cabendo ao mercado adequar-se, resolvendo os problemas sociais existentes, que não incluíam a habitação, pois não era vista como questão social.

Ao refletir sobre a cidade, Lefebvre (2019) concluiu que a cidade conquista tudo o que provém do trabalho e da natureza, sejam frutos, produtos, objetos e produtores, mas nada cria, somente centraliza as criações.

Considera-se que a mudança da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, a produção cafeeira, o fim da escravidão e a independência do Brasil alteraram, significativamente, a realidade urbana brasileira, resultando na construção de rodovias e melhoria e ampliação dos serviços públicos.

Silva e Mendonça (2017) discorrem que, no Brasil, a formação do espaço urbano foi tardia, pois a economia, por um longo período, era apenas de subsistência. O povoamento também foi visto como atrasado, direcionado para o cultivo da cana de açúcar ainda no século XVI, seguindo para o ciclo do ouro e do café.

Os autores defendem que o surgimento das cidades e outros centros povoados se deram em razão das atividades produtivas da época, período no qual as cidades estavam no auge econômico e passavam a ser espaço de interesse migratório. A mineração, também, promoveu o deslocamento populacional e fez nascerem novas cidades e centros urbanos, especialmente, na região de Minas Gerais e, na sequência, em Mato Grosso e Goiás.

Nas primeiras décadas do século XX, São Paulo já era a maior cidade do país, especialmente, devido à expansão da produção de café e o aparecimento da indústria, que aceleraram o seu crescimento. Ferreira (2005) menciona que a diversificação dos investimentos gerados pela produção cafeeira ocasionou um aumento no caráter essencialmente urbano.

No que se refere às exportações do café para o mercado internacional, havia uma exigência para que as grandes cidades da época se modernizassem, pois não poderiam mostrar-se diferentes das cidades europeias.

Ferreira (2005) aponta que, já no primeiro período da urbanização brasileira, ocorreu a segregação social. As elites do café queriam afastar de si o que não era considerado bom para a imagem das cidades, surgindo, assim, os cortiços e a ocupação dos morros pela população considerada pela elite como inculta e não civilizada, sucedendo a exclusão dos mais pobres das áreas privilegiadas da cidade. Nas áreas menos privilegiadas, a população pobre se afligia com a ausência de infraestrutura e de serviços públicos, o que fomentava o acometimento de muitas doenças e a violência.

Sobre esse processo, Lefebvre (2016) salienta que a cidade é somente uma parte do conjunto social, já que incorpora e contém as instituições e as ideologias, além de receber e emitir mensagens, dissimula e esconde as rivalidades e conflitos.

A participação do Estado nessa época era a de atender aos interesses das elites, inclusive, na implementação das políticas de urbanização, promovendo maiores investimentos nas regiões das cidades ocupadas pela elite brasileira, como salientou Ferreira (2005).

O papel do Estado deveria ser o de servir a sociedade, difundindo sua aptidão de organização e racionalidade. Todavia, reflete Lefebvre (2019), na prática, o Estado, com toda a sua estrutura, reforçava a exploração do conjunto da sociedade, se levantava e se declarava basilar à vida social.

No mundo, especialmente na Europa Ocidental, as cidades quase desapareceram com a queda do Império Romano. A industrialização e o nascimento do capitalismo concorrencial provocaram a retomada do desenvolvimento urbano nessas regiões. Lefebvre (2016) explica que a industrialização caracterizava a sociedade e era a responsável por impulsionar as transformações sociais.

As cidades medievais, no auge do seu desenvolvimento, centralizavam riquezas e o capitalismo comercial e bancário mobilizava a essa riqueza, por meio de trocas e redes de transferência de dinheiro. O referido autor afirma que, no início da industrialização, a riqueza já não era predominantemente imobiliária, tampouco a propriedade das terras era dos chamados Senhores Feudais, mas já estava em poder de empresários do comércio e banqueiros.

No que se refere à reflexão urbanística, o autor mencionado afirma que existem diversas orientações do que denomina racionalismo operacional, algumas baseadas em formalismo e esteticismo, em tendências, ora científicas ou de pesquisas e as que dão ao urbanismo um valor de troca, por meio da ideologia da felicidade pelo consumo.

Na América do Sul, as cidades estão rodeadas por favelas, porque as antigas estruturas agrárias se dissolveram e os camponeses, sem posses e alternativas, vieram para a cidade em busca de subsistência e trabalho. Conhecer os antecedentes históricos é necessário para construir e orientar a prática social de uma cidade, tendo em vista que cada modo de produção teve um tipo de sociedade (LEFEBVRE, 2016).

No Brasil, com a crise cafeeira, o setor agrário perdeu força e o processo de industrialização passou a receber maiores investimentos, com maior destaque no período compreendido entre os anos 1930 e 1955, estimulando o processo de urbanização. Silva e Mendonça (2017) defendem que existia uma estreita relação entre o processo industrial e o

crescimento demográfico das cidades, em especial, no tocante ao processo de migração do campo para a cidade, fator que gerou grande demanda por serviços públicos e infraestrutura urbana.

Os mesmos autores concluem que a relação entre a cidade e a propriedade privada estava no acesso à terra, que sempre foi desigual, na localização da população pobre em um espaço diferente da população rica (segregação espacial) e na participação do Estado, que favoreceu as elites, valorizando a localização com investimento em serviços públicos. Para Lefebvre (2019), o urbanismo concebe um espaço político, sendo uma caraça do Estado e da política, mecanismo de interesse e de estratégias.

As dinâmicas de urbanização da cidade, no início do século XX, mostravam uma exclusão que perdura até os dias atuais, acompanhando cada fase do desenvolvimento. Tanto no início da República brasileira como na fase industrial, a cidade só era acessível a quem tinha recursos para pagar pelo espaço ou tivesse influência no Estado.

Ferreira (2005) discorre que as relações de poder das cidades estavam divididas entre os que direcionavam os recursos públicos para as áreas em que tinham interesse e os que pouco eram beneficiados com esses valores. Nesse contexto, surge a classe média, que se localizava no meio destes dois extremos e que era beneficiada por uma ou outra política pública, em algum ciclo de crescimento. Desse modo, o Estado exercia o papel de controle da produção do espaço urbano.

Rolim e Bordais (2016) mencionam que, a partir de 1930, ante a ineficácia do mercado em solucionar a questão habitacional, o Estado cessou o tratamento da habitação como uma questão de higiene, passando a assumir a produção de habitações e a regulamentar as relações dos aluguéis, com o surgimento da Lei do Inquilinato, em 1942, que, na prática, corroborou a especulação imobiliária.

Os referidos autores informam que, em 1940, a tentativa, ainda que ineficiente, do Estado de resolver o problema da habitação incentivou os trabalhadores e as classes menos favorecidas a realizar seus próprios empreendimentos, gerando favelas, assentamentos informais e loteamentos periféricos. Esse resultado demonstra que houve uma tentativa frustrada do Estado, que não elaborou uma política pública adequada na solução da questão.

Enquanto que, na Europa, se buscava a universalização e democratização do acesso à cidade, no Brasil, as elites visavam a manter o poder absoluto e resguardar o espaço já conquistado pela classe média, devido a isso, o mercado imobiliário foi liberado para atender, de acordo com seus interesses, as demandas populares.

Com a instauração do regime militar no Brasil, foi instituído, em 1964, o Banco Nacional de Habitação, que tratou a política pública de habitação considerando o seu aspecto econômico. Rolim e Bordais (2016) observam o seu enquadramento no Ministério do Planejamento e o incentivo ao setor de construção civil na construção de habitações populares, de interesse social, com a utilização de recursos públicos.

Ressalta-se que, em pouco tempo, o Banco Nacional de Habitação tornou-se o segundo maior banco do Brasil, pela grande quantidade de recursos disponibilizados pelo Estado, fato que demonstrou o interesse do governo militar em resguardar a economia, em especial, o setor privado de construção civil. Entretanto, assim que surgiram os primeiros sinais de recuperação da economia, a política habitacional perdeu a força e se tornou irrelevante ao Governo.

Braga (1995) destacou que, em 1967, no Estado de São Paulo, a Lei nº 9842/1967 entrou em vigor e tornou obrigatório a todos os municípios paulistas que elaborassem um plano diretor de desenvolvimento integrado, sob pena de não receber auxílio financeiro estadual. No entanto, muitos municípios não cumpriram a determinação legal, ou seja, não elaboraram o aludido plano ou o abandonaram.

Por fim, o Banco Nacional de Habitação foi extinto em 1986 e suas atividades foram transferidas à Caixa Econômica Federal. Rolim e Bordais (2016) afirmam que o início da década de 1990 teve como características a reabertura política e a participação dos movimentos sociais, seguido de recessão econômica, ajuste salarial e a adoção de medidas neoliberais.

Posteriormente, surgiu a necessidade de atrair o capital estrangeiro e, conforme Ferreira (2005), o Brasil, precisou abrir novas avenidas, modernizar portos, construir prédios com nova arquitetura, sem qualquer consentimento da população atingida, que foi forçada a se mudar para locais mais distantes do centro das cidades, áreas menos valorizadas.

Assim, surgiram os primeiros planos urbanísticos, que apresentavam o objetivo de melhorar e embelezar as maiores cidades brasileiras, com a ideia de limpar os bairros ocupados pela população mais pobre, promovendo a higienização. Sob os argumentos de reduzir a insalubridade e doenças, removeu os moradores e promoveu nova roupagem aos padrões de ocupação.

Em prol do controle sanitário, Ferreira (2005) menciona que os planos urbanísticos estabeleceram padrões mais modernos no processo de urbanização e na diferenciação de localização de áreas urbanas mais privilegiadas. As regras estabelecidas pela legislação urbanística eram complexas, em especial, no que se refere ao uso e ocupação do solo, situação

que privilegiou o mercado imobiliário, que era capaz de respeitar as regras e tinha acesso ao Estado e condições financeiras.

Em contrapartida, os pobres tinham muitas dificuldades em atender as exigências legais, ter a documentação possessória do imóvel, aprovação das plantas e atender as diretrizes sanitárias, normas geralmente aplicáveis nas áreas mais valorizadas da cidade.

Ainda no século XIX, o código de postura de algumas cidades proibia os cortiços no centro das cidades e determinava recuos para as construções que só eram possíveis em terrenos amplos e, conseqüentemente, com valores elevados. (FERREIRA, 2005). Nos demais municípios brasileiros, a obrigatoriedade teve início com a Constituição Federal de 1988.

No tocante ao plano diretor, Braga (1995) afirma que se trata de um mecanismo político, com a missão de democratizar e tornar transparente a política urbana. Esse autor discorreu sobre aspectos importantes do plano diretor. Inicialmente, seu viés político, em que pese tratar-se de um documento que necessita de especialistas em urbanismo e tecnicismo em sua elaboração, precisa ser viável para garantir a sua execução e o raciocínio inverso também é válido.

Outro ponto levantado por Braga (1995) é a importância da transparência, a fim de difundir as prioridades e diretrizes a serem adotadas para o crescimento urbano, oportunizando, assim, as críticas e contribuições dos agentes sociais, com regras claras e com o dever de obediência pela sociedade.

Por último, o autor ressalta o papel fundamental da democratização que está vinculado ao aspecto da transparência, sendo obrigatória a participação da sociedade no processo de planejamento, sem a valorização do plano como uma peça técnica, que é um meio utilizado para a segregação social e para esconder as reais intenções políticas.

Souza (2020) destaca que o processo de urbanização brasileiro foi um dos mais intensos, pois elevou a demanda de serviços públicos e emprego, resultando na formação de grupos sociais urbanos organizados.

É importante considerar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar sobre a política de expansão e desenvolvimento urbano, que deve ter o plano diretor como instrumento, determina que este contenha as exigências fundamentais para a ordenação da cidade, incluindo a habitação, os transportes urbanos, o saneamento básico e o controle e planejamento de ocupação, uso e parcelamento do solo urbano.

Além disso, o plano diretor também deve dispor sobre as áreas urbanas que o município poderá exigir que os proprietários promovam a edificação de imóveis não edificados,



subutilizados ou não utilizados, sob pena de fazer uso de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação por meio de títulos de dívida pública.

É evidente que não existe um plano diretor perfeito, mas, como defende Braga (1995), se respeitadas algumas etapas e condições, há mais chance de sucesso na sua execução. Inicialmente, o plano diretor deve ser produzido pela própria municipalidade, a fim de aproximar das características e demandas de interesse do município, podendo ser terceirizado somente alguns pontos técnicos.

Ademais, o plano diretor deve ser compatível com o tamanho do município, respeitando a complexidade técnica dos problemas e dificuldades enfrentadas pela municipalidade, a longo e médio prazo, seguindo a ordem de prioridades.

Outro aspecto que deve ser observado é a participação social efetiva dos munícipes ou de entidades que os representem, por meio de um conselho de planejamento. Portanto, a gestão municipal precisa de interesse legítimo para elaborar o plano diretor, focando no aprimoramento urbano e no desenvolvimento do município.

Ao final deste resumo histórico, conforme observado por Rolim e Bordais (2016), infere-se que a urbanização brasileira foi desordenada, o Estado não cumpriu o seu papel ao intervir com mais ênfase na produção do espaço urbano e, quando o fez, prevaleceram os interesses do mercado, incentivando a segregação urbana e a exclusão social.

Marisco (2003) enfatiza que o urbanismo brasileiro não se limitou à política, mas revestiu-se de tecnicismo para controlar os problemas que foram produzidos e manter a dominação.

## **2.2 Segregação Espacial**

A história brasileira é caracterizada pela dominação, desde a colonização, que submeteu os indígenas, camponeses e, posteriormente, os negros a relações sociais desarmônicas em decorrência de desigualdade econômica, cultural, de renda, entre outros fatores. Como assinalou Vêras (2003), a questão social brasileira, em sua multidimensionalidade, é um problema com mais de 500 anos, fomentado pelos moldes do capitalismo globalizado. O autor esclarece que as condições da região acabam por determinar o valor de cada pessoa, fazendo com que o indivíduo valha em função do lugar onde vive.

A expressão “segregação urbana” teve seu uso intensificado com os pensadores da Escola de Chicago. Vieira (2012) explica que o objetivo era entender a escolha pela localização

das pessoas com diferentes classes de renda nos Estados Unidos da América, já que era uma situação presente em todas as cidades. Para esses pensadores, a segregação urbana era um evento natural, inerente ao processo de urbanização, não sendo necessário entender os agentes, as causas e seus fundamentos, decorrentes das raças e culturas diferentes entre os seus habitantes.

Araújo e Cavalcante (2018) esclarecem que a segregação socioespacial trata-se de um procedimento que separa as classes sociais em espaços diferentes da cidade, marcando a periferia pela violência, precarização de moradia, ausência de infraestrutura e de serviços públicos. As pessoas que habitam nessa região convivem com a desigualdade, escassez de oportunidades e obstáculos no acesso à saúde, educação e cultura.

Para Villaça (2011), “a segregação é o meio de exclusão social e de dominação que tem dimensão no espaço”. O autor destaca a importância do tema para se estudar o espaço urbano.

Nesse sentido, os residentes da periferia, além de todas as dificuldades em relação à moradia e ao acesso aos serviços públicos, têm seus direitos constantemente cerceados. O direito à cidade foi definido, por Lefebvre (2016), como “o direito que o indivíduo tem, como: a educação, saúde, segurança, lazer, habitação com as mínimas condições de conforto, higiene e segurança, bem como direitos políticos”.

Na década de 1930, o conceito de segregação socioespacial sobre influência do marxismo, de acordo com Viera (2012), em especial, pela Escola de Sociologia Urbana Francesa, passou a utilizá-lo como mecanismo de desigualdade urbanística do capitalismo. O autor enfatiza que, diferente da Escola de Chicago, essa corrente entende que a segregação é o resultado das lutas de classe e das contradições da sociedade, refletidas no espaço urbano.

Nessa linha marxista, existiam pensadores, conforme destacado pelo mesmo autor que tinham visões diferentes, mas complementares, como é o caso de Lefebvre (2016), que via a segregação urbana como um fenômeno que deve ser analisado sobre a ótica da repercussão cultural; valorização e desvalorização dos lugares e problemas de sociabilidade.

Em contrapartida, Tedesco (2002), seguindo a linha do sociólogo espanhol Manuel Castells, defende a importância da questão política no processo de segregação, em especial, o papel do Estado. Enquanto Lojkine (1981) entendia que a organização do espaço urbano era resultado da divisão social do trabalho, em conjunto com a atuação Estatal.

Vieira (2012), ao concluir a sua análise, entendeu que há uma convergência entre os autores citados, a respeito do processo de segregação como sendo o resultado das desigualdades sociais existentes entre diferentes classes e que tem, como consequência, o acesso diferenciado

à cidade, tanto no que se refere a sua localização espacial quanto ao acesso aos bens de consumo coletivo.

Compreende-se que a segregação do espaço ocorre pela interferência do mercado imobiliário, interesses sociais, políticos e do capital. Araújo e Cavalcante (2018) resumem o cenário, ao dizer que a segregação espacial das cidades nada mais é do que a personificação das desigualdades sociais.

Os autores enfatizam que a apropriação da cidade pode ser comprometida com a segregação urbana. Nas áreas nobres das cidades, os espaços públicos são locais de convivência, contato com a natureza, prática de esportes e servem de referência para a valorização imobiliária, enquanto que na periferia são marcados pela violência e prática de crimes, limitando o exercício da cidadania, uma vez que os espaços públicos são locais onde ocorrem as manifestações políticas e culturais.

De acordo com Souza (2020), os fenômenos urbanos gerados pela industrialização, em consonância com o êxodo rural e o crescimento populacional, são fatores que contribuíram para a segregação do espaço urbano. Lefebvre (2019) ressalta que a segregação destrói o urbano, haja vista que este é resultado da complexidade social, fundamentada na diferença. Diante disso, confirma-se que a segregação uniformiza, dificultando a convivência entre diferentes áreas das cidades e grupos distintos.

No tocante à situação brasileira, Marisco (2003) declara que o país tem grandes disparidades inter-regionais, intraurbanas e interurbanas, devendo se entender a segregação urbana como um grupo de ações e políticas urbanas, tanto motivadas pelo setor público quanto pelo setor privado, que define um espaço diferente na cidade para o acesso à infraestrutura, à terra e aos equipamentos urbanos, provocando separação por renda, religião, raça, etnia, entre outros fatores.

Segundo ainda o autor, a segregação pode acontecer de diferentes formas, a involuntária ou programada, que pode decorrer de aspectos políticos, econômicos, cultural, entre outros, porém, normalmente, é conduzida pelo próprio Estado, para atender aos interesses das classes sociais dominantes, sob o argumento de organização do ambiente da cidade.

Por outro lado, a segregação voluntária ou espontânea é a que ocorre de forma intencional, também chamada de autosegregação, proveniente de ideologia, renda ou outro motivo qualquer. Um exemplo disso, nos dias atuais, são os loteamentos e condomínios fechados, com muros altos, que consistem na melhor expressão da vontade de segregar.

Souza (2020) aponta o déficit habitacional como um dos principais motivos da disseminação referente às desigualdades urbanas, visto não somente pelo aspecto de ausência de moradias nas cidades, mas de suas condições, sobretudo, as precárias, sem acesso a equipamentos urbanos e serviços sociais básicos, causado pela falta de políticas públicas.

Duguit (2009) definiu que regras de direito objetivo, no aspecto social, devem garantir a preservação do interesse comum e a sua violação desencadeia uma reação coletiva, buscando o responsável por descumpri-la. Enquanto que as de direito subjetivo estabelecem um poder do indivíduo que faz parte da sociedade, capacitando-o a conseguir o reconhecimento social pretendido.

Sob esses vieses, a segregação espacial fere, tanto as regras do direito objetivo, uma vez que não visa ao interesse coletivo como as do direito subjetivo, pois anula um possível reconhecimento social. Para Souza (2020), a segregação socioespacial retrata a relação entre a mobilidade espacial, o território, a escolaridade, a obtenção de renda e o mercado de trabalho.

Vieira (2012) destaca a existência de quatro dimensões do processo segregador: a primeira é a residencial, visto que as condições de habitação das classes menos favorecidas são diferentes das classes elitizadas, em especial, no tocante à infraestrutura e equipamentos urbanos. A segunda dimensão refere-se à política, o estreitamento das relações e interesses das elites com o Estado e a necessidade de lutas sociais das classes menos favorecidas para o atendimento de seus interesses. A terceira seria o fator sociocultural, o alcance e limites de ações entre as classes, diferente para a conquista de melhoria. Somente a última dimensão é a espacial, que se expressa na impossibilidade de convivência social entre as diferentes classes sociais e seus espaços urbanos.

A autora esclarece que, diferente da urbanização reformadora, experimentada pela Europa e Estados Unidos, no Brasil, o urbanismo adotou a conduta conservadora de utilizar-se de instrumentos de planejamento, como: plano diretor, código de obras, e leis de zoneamento urbano, entre outros, para legitimar práticas segregadoras, com a intenção de beneficiar a parcela da população mais favorecida com parcelas melhores do território.

Marisco (2003) debate sobre o papel do Estado que, muitas vezes, pode se utilizar da segregação urbana para resguardar a reprodução do capital e da força de trabalho que entende adequada, enquanto deveria utilizar-se de políticas públicas para garantir a democratização do espaço e dos meios de consumo coletivo.

A segregação espacial, no Brasil, também tem o enfoque de apropriação privada seletiva, como definiu Marisco (2003), que se torna legítima, por meio da legislação urbana,

coadunando o Estado com essa situação, o que conduz a avaliar o modelo do Estado existente na sociedade capitalista. Desse modo, o urbanismo não é mais espontâneo, foi racionalizado.

Neste sentido, esse mesmo autor assegura que, nos dias atuais, as cidades têm normas urbanísticas que, sob certa ordem, foram projetadas para serem cidades ideais, ou seja, o urbanismo deixou de ser valor de uso e passou a ser valor de troca, com espaços separados e bem demarcados. A ciência urbanística é utilizada como estratégia de dominação pela classe mais privilegiada que, apoiada pelo Estado, favorece a reprodução do capital. Rolim e Bordais (2016), ao discutir a ação ou a inação do Estado, observam que as políticas habitacionais brasileiras sempre se vincularam aos interesses mercantis.

Por outro lado, Lefebvre (2019) observou que existe uma destruição morfológica da cidade com as segregações, que funciona como uma ameaça à vida urbana, que não são ocasionadas por acasos ou conjecturas locais. Para o autor, a espontaneidade deve ser respeitada, mas vai contra a lógica da dominação.

Compreende-se que a segregação urbana é expressa pela localização, tanto do espaço urbano como o de consumo. Marisco (2003) enfatiza que as causas determinantes da segregação são: o Estado, a sociedade e o mercado fundiários, assim representando o sistema político, econômico e ideológico. A desigualdade social, incluído no aspecto econômico, refletiu no espaço geográfico das cidades, por meio da segregação, sendo o Estado um personagem ativo para sua ocorrência.

Souza (2020) expõe que a divisão social no espaço das cidades, como consequência da produção capitalista, legitimada pelo Estado, eleva a tensão em grupos sociais diferentes, contribuindo para a marginalização. Nesse sentido, Duguit (2009) esclarece que todos os homens nascem participando de uma coletividade, de uma sociedade e, assim, tornam-se sujeitos a todas as obrigações necessárias ao desenvolvimento e à manutenção da vida em coletividade. Contudo, essa consciência social não ocorre na prática, em razão dos interesses individuais serem colocados acima dos coletivos, com a legitimação do Estado.

Essa desigualdade torna muito difícil a ocorrência da homogeneização do espaço urbano. Para Vieira (2012), essa tendência depende da atuação Estatal ou a sua ausência, por meio de políticas públicas habitacionais. Como expôs o filósofo do direito e jurista francês, Duguit (2009), “os homens devem ser tratados de forma diferente, porque não são iguais, a lógica de igualdade absoluta não se sustenta, não pode ser matemática, pois se opõe à realidade”.

Villaça (2011) ressalta que o maior desafio no Brasil não é a pobreza, mas a desigualdade econômica e do poder político. Nesse sentido, a segregação é a expressão urbana dessa desigualdade, tendo em vista que o espaço do rico é muito diferente do espaço do pobre.

O mencionado autor expõe suas observações sobre os obstáculos ao enfrentamento da segregação urbana, que ocorre ao se defender, na atualidade, a clássica segregação em círculos, trazida pela Escola de Chicago, tendo os mais afortunados no centro e os mais pobres na periferia. Ademais, evidencia-se, como empecilho, não inserir, na história, a ocorrência da segregação, dificultando a sua análise, em especial, em relação à totalidade das estruturas social e urbana, bem como o seu papel no processo de dominação. Por fim, a segregação deve ser explicada e não somente denunciada, medida ou descrita.

No tocante à segregação em círculos, Villaça (2011) defende que várias cidades brasileiras, em especial, Rio de Janeiro e São Paulo, contrariam essa teoria, mostrando que existe área dos ricos também fora do centro, representada pelos condomínios fechados.

A segregação urbana deve ser explicada dentro de um processo social, sua totalidade e seus movimentos, considerando as transformações ocorridas na sociedade e o procedimento de dominação, que tem como consequência a desigualdade.

De acordo com Villaça (2011), sob a ótica política, a segregação ocorre por meio da legislação urbanística, a participação do Estado, a localização e atuação de seus aparelhos. Considerando o aspecto econômico, essa se expressa no mercado da terra, na atividade imobiliária.

Percebe-se que as classes dominantes se utilizam de processos ideológicos para divulgar ideias com o objetivo de maquiagem a produção de espaço desigual. Seria o caso, como esclarecido por Villaça (2011), de usar a velhice dos edifícios centrais para a decadência do urbano, entre outras tantas existentes e consideradas verdadeiras pela sociedade. A dominação acontece pela distribuição desigual das vantagens e desvantagens do espaço.

Duguit (2009) enfatiza a ideia de que todos os homens têm o mesmo direito ao nascer e que estes devem ser devidamente conservados. Qualquer limitação de direito individual deve ser estabelecida de forma igual para todos, pois, somente pelo fato de serem diferentes, os homens de uma mesma sociedade, injustamente, não desfrutam igualmente dos mesmos direitos. O autor ainda salienta que a igualdade não é apenas um direito, mas faz parte da base estatal.

Véras (2003) explica que movimentos sociais urbanos, em muitas ocasiões, diferenciaram o morador do cidadão, cabendo ao morador somente se adaptar à cidade,

enquanto que ao cidadão era detentor de consciência dos direitos e deveres que possuía, podendo trabalhar para a efetiva transformação da sociedade. O autor pondera que não há como dissociar a ideia de cidade e cidadania, que consiste, também, no direito de permanecer e não somente de ir e vir.

Do mesmo modo que Duguít (2009) e Vêras (2003) defendem o direito à diferença, entendendo a cidade como um local onde as pessoas devem viver com o que desconhecem, compartilhando experiências e até interesses. Portanto, as pessoas não devem ser submetidas à identidade imutável. Assim, a segregação espacial não apresenta qualquer vantagem às cidades ou aos seus cidadãos, devendo ser combatida e evitada, utilizando-se dos institutos já existentes para solucioná-la.

Observa-se, portanto, que, no decorrer da história, não há como não enxergar o Estado como agente determinante na formação das cidades e na configuração do espaço urbano.

### **2.3 Especulação Imobiliária**

Na maioria das cidades do Brasil, o Estado entregou a sua missão de construir cidades ao capital privado, deixando a cargo do mercado a ocupação do solo urbano. A história da especulação imobiliária, conforme narra Weise (2013), remonta a Grécia e o Egito antigos, quando a terra era entregue ao ganhador da guerra e o seu valor dependia da dificuldade em defendê-la, em conquistá-la e na sua capacidade de produção.

No mundo moderno, o autor citado destaca que a especulação imobiliária ganhou força nos anos 70 e 80, com a bolha imobiliária gerada pela especulação nos Estados Unidos e nos anos 86 e 90, quando ocorreu a vez da bolha japonesa. Segundo o autor, a forma mais simples de se explicar a bolha imobiliária é o aquecimento, isto é, um crescimento rápido no preço dos imóveis, causado pela forte especulação, seja decorrente de fator social, político ou econômico.

O referido autor ainda explica que, quando a bolha ocorre, a economia se desequilibra, podendo gerar a falência de instituições financeiras e de corporações voltadas à especulação, comprometendo a credibilidade dos governos.

Para Cardôso (2014), o ato de especular como sendo uma aposta, que se baseia em conhecimentos privilegiados, para esperar um resultado e conclusão em prol da aferição de lucro. De acordo com o autor mencionado, as informações prévias que o especulador possui, normalmente, se baseiam na análise da publicação das cotações de preços. O especulador,

também, gera dados, interferindo no mercado e criando expectativas e um constante fluxo de informações.

No tocante à conceituação, Weise (2013) apresenta a especulação econômica como um conjunto de transações, visando a uma mudança futura do preço do imóvel, também esclarece que essa especulação ocorre, quando o capital e demais bens são adquiridos e um tempo depois vendidos, com o interesse exclusivo na mudança de preço e não nos benefícios acarretados pelo capital ou bem negociados.

O autor citado ensina que a ciência classifica a especulação, quando o preço do imóvel ultrapassa o valor considerado normal e que outros fatores interferem como: os agentes do mercado, o ciclo de vida do imóvel, que seria a ligação jurídica entre a edificação e a terra, as crises que acometem a economia. Gomes (2015) define especulação imobiliária como a retenção improdutiva de um imóvel, objetivando obter um valor maior de mercado em uma futura transação, seja em razão de obras ou melhorias realizadas pelo Poder Público, que acrescentem valor exorbitante ao solo urbano, atendendo ao interesse dos proprietários, sem qualquer preocupação com o bem comum ou com o interesse público.

A visão da autora é de que ocorre a apropriação do espaço urbano por uma minoria que está protegida legalmente, pelo chamado Estado Democrático de Direito, em que pese exigir que a propriedade cumpra a sua função social e incentive a disputa entre os que detêm a propriedade com os que precisam se utilizar dela para a sobrevivência e abrigo.

Ferreira (2005) entende que a cidade é um ambiente produzido pelo trabalho social, um espaço construído. A área urbana tem seu valor baseado em sua localização e no trabalho de infraestrutura urbana, acessibilidade e demanda. Esses fatores que diferenciam o imóvel.

O autor esclarece que a localização diferencia o espaço em razão seja da vista privilegiada, do fácil acesso, da segurança, da proximidade de rodovia ou ferrovia, dependendo do interesse em sua utilização ou por estar em um local agradável para uso habitacional. A localização por si só será mais atrativa, se houver uma produção feita pelo trabalho social, coletivo.

Nesse aspecto, a participação do Estado é essencial, com os investimentos em serviços públicos e infraestrutura, além da regulamentação de uso e ocupação do solo e da utilização de mecanismos tributários. Como discorreu Cardôso (2014), “a boa localização, com melhorias dos serviços públicos, de infraestrutura, de acessibilidade, gera o aumento de preço dos imóveis, lhe agregando valor”. Assim, o valor do imóvel pode aumentar se, nas suas imediações, outras edificações o valorizarem.



No caso dos imóveis, a lei da oferta e da procura, como explicou Cardoso (2014), não é o único fator determinante para a fixação do seu preço, que também é influenciado pelo custo da produção, de financiamento, de taxa de juros, localização, existência de equipamentos públicos, entre outros.

A especulação imobiliária, apesar dos lucros que a prática gera, prejudica as cidades, pois interferem em seu crescimento natural e criam vazios na malha urbana, provocando ocupação em lugares mais distantes, enquanto que, no centro, existem lugares disponíveis para moradia e comércio, já dotado com infraestrutura e serviços públicos que deixam de ser aproveitados.

O espaço urbano, de acordo com Lefebvre (2016), não é um espaço natural, mas produzido socialmente, pelo trabalho humano. Com enfoque nesta visão, é possível perceber a importância de noções sobre o materialismo histórico, conflito de classes e a dominação para entender o espaço urbano. Assim, o acesso à moradia digna à população de baixa renda deve ser resguardado, permitindo que pessoas mais vulneráveis sejam incluídas na cidade e na sociedade.

Outrossim, outro aspecto a ser analisado é que a globalização é vista somente nos pontos turísticos e nos empreendimentos centrais e, segundo Vêras (2003) os espaços da pobreza são deixados a cargo do mercado. Além disso, o Estado não é capaz de resistir às pressões imobiliárias, pois não está imbuído de políticas públicas com valores que a identidade territorial deveria representar.

Ressalta-se que o crescimento imobiliário vincula a cidade da forma que o capital quer. Sob essa ótica, Souza (2020) enfatiza que o capital não tem qualquer interesse que a cidade seja construída para as pessoas e suas atividades sociais e sim, exclusivamente, para o lucro, que é expresso por investimentos de grande retorno, parcerias público-privadas e habitações para as classes mais privilegiadas. As cidades servem somente para a acumulação do capital.

Sobre esse tópico não se pode abster de observar as diferentes teorias econômicas relativas ao valor fundiário urbano. Ferreira (2005) enfatiza que existem defensores da necessidade da intervenção estatal na formação dos preços dos imóveis, em uma visão keynesiana e outras correntes que aderem ao pensamento liberal, como da Escola de Chicago, em que a cidade tem a capacidade de crescer naturalmente, de modo espontâneo e se equilibraria pela lei da oferta e da procura, em que tanto pobres como ricos encontrariam o seu espaço, com as diferenças decorrentes do sistema capitalista.

Nesse sentido, Vêras (2003) pondera que o problema das cidades no Brasil não se deu por causa do capitalismo, mas da divisão de trabalho manual e intelectual e da produção do excedente gerada na área rural. De qualquer forma, a cidade industrial capitalista evidenciou e incentivou a luta de classe nos espaços social, político e geográfico.

O autor acrescenta que o capitalismo é o responsável pela divisão do espaço da cidade em dois, um é o espaço do trabalho e o outro o espaço do viver, sendo o primeiro da empresa, do comércio e o segundo da habitação.

Sabe-se que a cidade moderna e industrial trouxe o lado indesejado da pobreza, surgindo assim a primeira segregação explícita. Como explicou Vêras (2003), surgiu o interesse em direcionar os aparelhos de planejamento público, a fim de zonedar, ordenar e catalogar o espaço urbano para determinadas funções, com a justificativa de torná-lo mais racional e destinar locais específicos para a habitação popular, transformando a cidade, progressivamente, em um valor de troca. Dessa forma, a cidade vai se moldando aos interesses capitalistas.

Compreende-se que o Estado tem um papel essencial na produção coletiva do solo urbano, visto que é o responsável pela sua infraestrutura, que é apropriada individualmente por aquele que tem condições financeiras de pagar o seu custo, bem como elabora políticas urbanas regulatórias, que induzem a urbanização, favorecendo as classes mais abastadas e excluindo as mais pobres.

Segundo Faria (2018), “a especulação em conjunto com a seletividade na utilização de recursos públicos e com a pauperização dos trabalhadores, ocorrida especialmente na década de 1970, motivam as críticas à urbanização”. Para o autor, o mais recente processo de urbanização não reproduziu os anos 70, com a grande quantidade de terrenos vazios, produziu edificações deterioradas, desocupadas, localizadas no centro, que viraram uma espécie de cortiço ocupado pelas classes sociais mais baixas.

O autor citado afirma, também, que a urbanização brasileira é caracterizada pela ineficiência dos investimentos públicos e pela apropriação privada e especulativa dos recursos públicos. Além disso, ressalta que o Estado precisa não só rever as suas prioridades de investimento como criar meios de controle e regular o uso do solo para reduzir a segregação e melhorar o uso da infraestrutura já existente.

Para Lefebvre (2016), o núcleo urbano é produto de consumo de turistas, estrangeiros, de pessoas das periferias e suburbanos e se mantém em razão de possuir, tanto o aspecto de lugar de consumo como o consumo do lugar.

No modo de produção capitalista, o solo foi transformado em mercadoria e o preço não está vinculado à atividade produtiva ou ao sustento do homem, mas exclusivamente à vantagem financeira obtida com o valor de sua venda. Weise (2013) cita, entre as causas do crescimento especulativo, os incentivos fiscais, com redução de impostos e subsídios ofertados pelo governo; investimento nacional e internacional; incentivo ao crédito e a redução de taxas de juros; crescimento desordenado da economia, alterações políticas, entre outras.

Constata-se que a especulação é muito difícil de ser controlada ou estagnada, haja vista que, muitas vezes, as medidas tomadas se tornam ineficazes e normalmente se dão por meio de regulamentação que dificulta a especulação, em contrapartida a tentar antecipar a ocorrência da bolha ou esperar que esta estoure.

Ademais, o ciclo imobiliário interfere na utilização de instrumentos para conter a especulação. Weise (2013) defende que o desenvolvimento sustentável regula de forma limitada os valores imobiliários e aumenta a transparência do mercado, como a fixação prévia de preços, a vinculação de plantas de valores genéricos, as subvenções, criação de impostos e alíquotas diferenciadas e até a criação ou alteração no plano diretor das cidades.

Outro fator que deve ser observado, é que a especulação onera o poder público municipal, porque, ao atender áreas carentes de equipamentos públicos, acaba por disponibilizá-las, também, a imóveis ociosos, que não atingem a sua funcionalidade social e ambiental.

Com a especulação imobiliária, formam-se vazios urbanos em áreas centrais da cidade, que são atendidas pelos serviços públicos, forçando a população carente a ocupar regiões afastadas, periféricas, desprovidas de equipamentos públicos, na maioria das vezes, até impróprias para habitação.

Gomes (2015) relata que o déficit habitacional decorrente do não acesso à propriedade urbana demonstra a necessidade de planejamento e organização do espaço urbano a ser realizada pelo município, por meio do plano diretor, mapeando os imóveis ociosos e exigindo providências dos proprietários.

É evidente que a especulação imobiliária causa prejuízos às cidades, por tratar de um problema urbano que está entre os objetivos dos instrumentos constitucionais existentes para obrigar o cumprimento da função social da propriedade.

## **2.4 Função Social da Propriedade**

De acordo com Nones (2009), na Idade Média, sob a influência do direito consuetudinário e canônico, a ideia de propriedade dos romanos foi modificada e passou a não ser reconhecida como um direito exclusivo e absoluto do proprietário. As terras deixaram de pertencer aos senhores feudais ao serem adquiridas pela classe burguesa. Até esse período, a propriedade e posse das terras eram vistas como sinal de poder político e passaram a significar expressão de riqueza.

Na América Latina, logo após o “descobrimento”, as terras foram distribuídas aos amigos do Rei e, assim, se mantiveram até as revoluções: industrial e francesa. Com a independência, houve modificações na divisão de terras, mas, no geral, consolidou-se o sistema fundiário.

No século XX, Duguit (2009), influenciado por Saint-Simon e Auguste Comte, introduziu a ideia de função social da propriedade na esfera jurídica, haja vista que, como a propriedade é fonte de riqueza e produção, as necessidades sociais do proletariado devem ser garantidas e disciplinadas pelo Estado. O jurista francês entendia que o direito de uso da propriedade não decorre de poder, mas se trata de um dever utilizar o imóvel. O abandono da propriedade ou seu uso fora do interesse geral não deve ser admitido, cabendo ao Estado obrigar o proprietário a destinar adequadamente a propriedade.

Castilho (2012) menciona que a função social da propriedade ou a vinculação desta ao interesse social se consolidou legislativamente pela Constituição alemã de Weimar de 1919, que atribuiu ao exercício do direito da propriedade a ideia de interesse social.

No Brasil, no ano de 1850, com a edição da lei das terras, nº 601, as terras desocupadas e sem ocupação legítima passaram para o domínio do Estado, como terra devoluta. No ano de 1934, a Constituição passou a dispor que a propriedade deve se submeter ao bem-estar social e essa mesma tendência foi acompanhada pelo constituinte de 1946. Todavia, a expressão “função social” foi usada somente na Constituição Federal de 1967 (DENALDI *ET AL*, 2017).

Segundo Faria (2018), desde a Constituição Federal de 1934, já existia, no Brasil, a disposição de que a propriedade teria que se submeter ao interesse comum da sociedade, apesar do dispositivo não ter aplicabilidade e de não modificar o conceito de propriedade privada absoluta.

Nesse sentido, Sundfeld (1987) enfatiza que o reflexo da função social da propriedade será determinado pela sociedade, de acordo com a sua exigência, porque a Constituição é ampla e deu uma interpretação construtiva e variada. O constituinte teve a pretensão de apresentar um

significado público à propriedade e a condicionar o poder a uma finalidade, por isso, buscou trazer para o direito privado o que já prevalece no direito público.

Considera-se que a visão moderna da propriedade é de que se trata de um interesse protegido juridicamente e que prevalece sobre a sociedade, impedindo que as outras pessoas interfiram nos direitos do proprietário, não havendo limites para o exercício desse direito e, quando ocorre restrição, se dá de modo excepcional (DENALDI *ET AL*, 2017).

Em contrapartida, a ideia tradicional é que a propriedade garante ao dono o poder e a liberdade de determinar, autonomamente, o destino do bem, dependendo, exclusivamente, de sua vontade. Entretanto, de acordo com a legislação vigente, a propriedade deve se submeter à ordem pública.

Para Santos Júnior, Werneck, Borba e Carvalho (2020), o significado de função social da propriedade, é conflitivo e por vezes contraditório, pois pode servir tanto à classe menos favorecida como aos agentes do mercado imobiliário, de acordo com os interesses da cada um, que em nada se afinizam.

Sundfeld (1987) ressalta que o conceito de liberdade e propriedade foram concebidos para resguardar um modelo econômico, protegendo o indivíduo do poder do Estado, permitindo o exercício, com certa autonomia, de sua atividade.

É necessário compreender que a expressão “função social da propriedade” não tem uma definição absoluta, isto é, uma corrente defende que se trata de um conceito indeterminado e deve ser analisado de acordo com o caso concreto e outra corrente argumenta que o significado deve ser dado pela legislação inferior, a fim de tornar possível a aplicabilidade da norma.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Ipea (2015) explica que, enquanto conceito jurídico, a função social é um conceito aberto, abstrato e genérico maior que o das demais regras, não havendo um padrão rígido sobre o seu conteúdo. Entretanto, não se trata de um conceito vago, impreciso ou sujeito a qualquer interpretação.

Santos Júnior, Werneck, Borba e Carvalho (2020) apontam que a função social da propriedade tem duplo objetivo: garantir uma melhor mercantilização da propriedade, voltada à acumulação de capital e atender exigências sociais, desmercantilizando a propriedade, a fim de legitimá-la.

A noção da função social, como ensina Chalhub (2003), não limita os poderes relativos à propriedade e tampouco nega a propriedade privada, mas a legitima, haja vista que, na propriedade estatal e coletiva, a ideia de função social lhe é inerente.

O autor arremata a ideia, ao esclarecer que propriedade induz o proprietário a poderes e deveres de utilizar a propriedade em um sentido determinado, delimitando o conteúdo, reduzindo as suas faculdades e impondo condição ao exercício de seu direito. Considera-se que a função social da propriedade limita o direito de propriedade e obriga o proprietário a destinar o imóvel adequadamente, caso contrário, haverá a intervenção do poder público para o atendimento do interesse social.

Faria (2018) declara que, em um fórum no qual se discute a reforma urbana, grupos de movimentos sociais defendem que um imóvel urbano vazio, com ou sem edificação, passível de ser utilizado como moradia, não atende a sua função social. Enquanto Princípio constitucional, a função social da propriedade não é um conceito totalmente vago ou sem precisão, de livre interpretação. Sempre que invocado, o Princípio deve ser interpretado, considerando não só o fato concreto como em harmonia com os demais mandamentos constitucionais.

Sundfeld (1987) enfatiza que a função social da propriedade não se trata de uma limitação, de uma condição para o exercício do direito, mas de um dever de exercitar esse mesmo direito.

Chalhub (2003) apresenta uma distinção entre estrutura e função, esclarecendo que função é vinculada à finalidade e ao objeto da tutela, demonstrando como um direito deve ser operado, visto que o critério da utilidade do bem estabelece um perfil estrutural do direito de propriedade. Enquanto a estrutura refere-se ao direito de usar e dispor do bem, excluindo o direito de terceiros.

Para o autor, o direito de propriedade serve para garantir o funcionamento do mercado, que dependerá da configuração, juridicamente falando, atribuída ao direito de propriedade, tendo como característica a liberdade ou o monopólio, em razão da capacidade das instituições jurídicas. O autor complementa destacando que o Estado tem uma participação essencial no tocante à especulação imobiliária, pois, para a área ser valorizada, é necessária a existência de serviços públicos eficientes, o que beneficia as classes privilegiadas em detrimento das mais pobres, que não recebem o mesmo tratamento.

Segundo Faria (2018), nos anos 70, houve o crescimento acelerado do setor secundário, com a alta do PIB do Brasil e, também, o aumento das desigualdades sociais, levando o trabalhador a pauperização, sobrevivendo em péssimas condições e submetido a baixos salários.

De acordo com Santos Júnior, Werneck, Borba e Carvalho (2020), a inclusão da expressão “função social da propriedade” na Constituição Federal do Brasil de 1988, gerou

expectativas, análises, reflexões e reivindicações visando à democratização de acesso à terra urbana, o que não tem se tornado realidade.

A Constituição Federal de 1988, visando a garantir o cumprimento da função social do imóvel urbano, previu a aplicação dos seguintes instrumentos:

**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;

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.

Os autores complementam que, com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, atribuíram ao poder público instrumentos para promover a adequação do aproveitamento da área urbana, como: o parcelamento, a utilização compulsória e a edificação dos imóveis subutilizados ou não utilizados; o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, mas que não apresenta o conteúdo que necessariamente seja uma ameaça à propriedade privada. O objetivo principal é propiciar um melhor aproveitamento do solo urbano e uma disposição sustentável e mais equilibrada das cidades.

O Ipea (2015) destaca que, em que pese a Carta Magna tenha mantido a ideia da propriedade como um direito individual, esse não se trata mais de um direito absoluto, devendo o exercício do direito individual da propriedade conciliar com o interesse coletivo da sociedade.

A Carta Magna, em seu artigo 182, atribuiu ao plano diretor, que é a lei municipal definida como mecanismo básico da política urbana, o encargo de estabelecer e definir os limites, diretrizes e obrigações ao exercício da propriedade urbana. É com fundamento no plano diretor que deve ser planejada a implementação do PEUC, IPTU progressivo e desapropriação.

A efetivação desses mecanismos enfrenta não só obstáculos técnicos, como os causados pela suspensão das gestões e políticas públicas, mas também, pressões de grupos econômicos beneficiados com a manutenção dos imóveis como estão e por fatores políticos, interessados na segregação espacial.

É notório que a função social isoladamente não tem o condão de resolver a questão de ocupação dos espaços urbanos, porque não há definição do que é socialmente justo ou social, passando a ocupar uma concepção de disputa entre os conceitos de bem comum e interesse

comum. De acordo com Faria (2018), a função social da propriedade urbana predomina a ideologia que mais reforça o viés econômico do imóvel, apesar da sua associação com demais valores.

Conforme Santoro e Costa (2019), cabe aos municípios, identificar os parâmetros para uso dos mecanismos constitucionais, por falta de cumprimento da função social para melhor aplicação dos instrumentos constitucionais. Entretanto, os municípios não possuem plena liberdade de definir, juridicamente, a função social da propriedade, precisam levar em conta as diretrizes da política urbana, o correto aproveitamento do solo, as concessões das demandas sociais por moradia; a proteção e o equilíbrio ambiental, o insurgimento à especulação imobiliária e as correções das desconformidades do crescimento urbano.

Ainda sobre a função social da propriedade, Faria (2018) esclarece que é banalizada nos planos diretores municipais em vários aspectos, por não traduzir as definições específicas dos parâmetros de uso e ocupação do solo ou por equiparar a qualquer tipo de uso ou ocupação, constante no ordenamento jurídico.

Portanto, o processo de urbanização e os problemas decorrentes da segregação espacial e da especulação imobiliária seriam amenizados, se toda a propriedade cumprisse a sua função social, para isso, é imprescindível que o poder público se utilize de políticas públicas e instrumentos que viabilizem e obriguem o seu efetivo cumprimento.



### 3 O ESTADO E A LEGISLAÇÃO NACIONAL

A vida, em toda sociedade, exige a existência de regras, que regulam o seu funcionamento, a fim de que essas atendam às necessidades coletivas e mantenham a paz entre os indivíduos.

O Estado é considerado a entidade que representa o coletivo social, o fiel depositário dos direitos que os membros da sociedade lhe cederam, cabendo-lhe administrar, segundo as expectativas que lhe foram colocadas pelos cedentes, com zelo e moral, atendendo de melhor modo possível o interesse coletivo, como definiu Lourido (2014). Dessa forma, a prerrogativa reguladora do Estado não pode ser deixada de lado, pois está entre as suas tarefas fundamentais, constantes na Constituição Federal, que o interesse público deve prevalecer sobre o individual.

Ressalta-se que a iniciativa privada, normalmente, não resguarda ou se preocupa com os interesses individuais, cabendo ao Estado, portanto, promover a regulação, em especial, dos instrumentos de planejamento e urbanísticos, a fim de evitar que ações particulares afetem negativamente o coletivo

Nesse sentido, Lourido (2014) assegura que o interesse coletivo deve prevalecer sem prejuízo da compensação do direito privado, de modo justo e correto. O autor ainda enfatiza que a desregulamentação não leva ao caos, mas à tendência a estabelecer uma ordem que só beneficia as pessoas mais influentes econômica e socialmente.

Duguit (2009) afirma que em toda a sociedade na qual subsiste diferença entre governados e governantes, alguns indivíduos preponderam sobre outros, por meio de constrangimento material. O mencionado filósofo entende que a vontade geral se exprime por uma maioria que impõe sua vontade a uma minoria e o poder público pertence a essa maioria, o que revela uma necessidade, de fato, mas jamais será legítima.

De acordo ainda com o autor, o poder político independe de legitimidade, tratando-se de uma evolução social. Nas sociedades denominadas Estado, seja primitiva ou complexa, há um ponto de convergência, no qual os indivíduos mais fortes podem, se esse for o seu desejo, impor a sua vontade aos demais, independente do reconhecimento por outros grupos, de sua localização ou estrutura, bastando força moral, religiosa, material, intelectual ou econômica.

As entidades sejam elas: um rei, um parlamento ou uma assembleia popular, autorizadas a mandar nos indivíduos, não têm esse direito se não o fizerem conforme as normas de direito. Para o referido autor, o fim do Estado é realizar o direito.

Seguindo esse raciocínio, as funções do Estado, ainda de acordo com o autor são: jurisdicional, quando interfere na ocorrência da violação de um direito; legislativa, quando cria uma lei e impõe à sociedade o seu cumprimento e administrativa, quando consuma os atos jurídicos.

O autor citado declara que a instituição jurídica do Estado é formada dos seguintes elementos: coletividade social específica, diferença entre governantes e governados, dever jurídico de garantir a realização do direito, obediência à regra geral estabelecida pelos governantes, utilização legítima da força, com efeito sancionador, conforme definido pelo direito e a existência de instituições com caráter próprio para resguardar o cumprimento dos serviços públicos.

Por fim, o referido autor menciona que, nas relações entre o Estado e seus governados e nas relações recíprocas entre particulares, só deve existir uma regra, que é a de colaborar na solidariedade social. Não se deve entender que o fundamento do direito privado seja diferente do direito público, uma vez que os dois devem ser regidos pela filosofia da justiça.

Para Lima (2019), a realidade social é condição inerente ao indivíduo, independente se sua origem se dê pelo impulso associativo natural ou resultante de um acordo de vontades. O autor ainda afirma que o Estado é a sociedade política mais complexa e importante, em razão de sua capacidade de condicionar e influenciar a vontade das demais.

Ademais, destaca que o Estado impõe aos cidadãos normas de conduta e tem meios para assegurar a sua observância, é soberano e tem a possibilidade de se restringir, limitando a sua própria atuação. O ente estatal, fazendo uso deste poder, exige parte dos recursos financeiros do indivíduo para financiar os custos de sua atuação. Por fim, considera o Estado como fiscal, quando a sua principal fonte de arrecadação é a imposição de tributos, sustentado por impostos, taxas e contribuições pagas por pessoas físicas e jurídicas.

Nogueira (2007) reitera que, nos Estados monárquicos, a tributação se dava de modo esporádico, direcionada a determinado grupo de pessoas, se assemelhando ao confisco. Essa situação mudou com o surgimento do Iluminismo, com o aumento da atividade comercial e com o desenvolvimento da indústria, passando o tributo a ganhar destaque na manutenção do Estado e da sociedade.

O Estado tornou-se fiscal, ao receber o poder de tributar do povo, por meio da legislação, que, também, lhe atribui a competência para formar receitas, ao mesmo tempo em que lhe impõe limitações ao exercício de tributar.

Nesse sentido, Nogueira (2007) informa que o Estado contemporâneo é organizado politicamente e, em que pese seja detentor de poder, não age como as monarquias absolutistas, ou seja, da forma que lhe convém, visto que está limitado por princípios constitucionais e rígidos.

Machado (2006) reitera que o Estado, ao exercer a sua soberania, exige da sociedade que essa lhe forneça os recursos que precisa, via instituição de tributos, sendo o poder de tributar uma parcela da soberania estatal. Esse poder fundamenta-se na força institucionalizada e possui autorização dos governados, é o poder de direito. Tem-se uma relação entre o poder e o direito e não entre o poder e a força. A relação de tributação se funda no próprio direito.

Nogueira (2007) alega que o Estado Fiscal se baseia na soberania e no contrato social, que torna público o tributo, fazendo com que o indivíduo disponha de uma parcela de seus bens a fim de preservar a sua liberdade. O pesquisador entende que o amparo do Estado aos que dele precisam tem custo e, para a redução das diferenças sociais, o tributo tem um papel importante.

Compreende-se que o tributo com viés extrafiscal é um mecanismo para favorecer a inclusão social e a justiça igualitária distributiva. De acordo com Lima (2019), o exercício do poder de tributar pelo Estado deve ocorrer com a criação de normas que gerem a relação tributária dentro dos estritos limites da Constituição Brasileira, que não só cria o próprio Estado como institui o ordenamento jurídico estatal.

Com a Constituição de 1988, o Brasil consolidou-se como Estado Democrático de Direito, devendo prevalecer o Princípio da justiça social e a garantia dos direitos fundamentais. O Artigo 5º, II, dessa Carta Magna, dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A Constituição Brasileira garante o poder de tributação para resguardar a soberania estatal. Desse modo, ao Estado cabe o direito de exigir de seus contribuintes parte de seu patrimônio particular para custear as suas atividades administrativas, manter a ordem e a paz social.

A arrecadação de tributos é a principal fonte de receita do Estado, que possibilita o sustento da máquina pública e dos serviços públicos voltados ao atendimento das necessidades da coletividade. Sendo assim, o tributo cobrado pelo Estado, no uso do poder de império, deve ser instituído por lei, independente da vontade do credor ou do devedor.

No decorrer da história econômica, financeira e da tributação, um dos aspectos mais discutidos foram os critérios para distribuição da carga tributária, atrelando-a à justiça tributária. Nos dias atuais, como assinalaram Assis e Guimarães (2018), a capacidade contributiva é

admitida como o princípio mais relevante da justiça tributária, relacionada à tributação a capacidade contributiva do contribuinte.

Nesse mesmo viés, Velloso (2010) elucida sobre os diversos sentidos da expressão “capacidade contributiva”. Pode ser compreendido como Princípio autônomo, pressuposto da tributação, limite da tributação e referencial de igualdade.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê que a capacidade contributiva deve ser utilizada em todos os seus aspectos e está prevista no Artigo 145, §1º, da Constituição Brasileira. O papel de limite à tributação da capacidade contributiva é de incontestável relevância, haja vista que o tributo, sob esta ótica, deve respeitar o mínimo existencial e, ao mesmo tempo, impedir o confisco.

Silva (2017) discorre que o intuito da capacidade contributiva determina que a tributação ocorra de acordo com a marca provável de riqueza mostrada por cada sujeito. A cobrança deve seguir parâmetros que possibilitem aos desfavorecidos financeiramente contribuir menos que os mais favorecidos, para que a tributação seja adequada, sem que haja a ocorrência de confisco e atinja a alçada existencial do sujeito.

Dessa forma, a capacidade contributiva tem como mote que a contribuição com as despesas da coletividade só deve ocorrer por quem tem condições financeiras sem sacrificar seu próprio sustento, no sentido de que a tributação não atinja o mínimo existencial de qualquer pessoa. Dessa maneira, é imprescindível que haja renda disponível a ser atingida pela tributação, com finalidade arrecadatória.

A Constituição Brasileira previu a possibilidade de utilização do Princípio da capacidade contributiva pelo sujeito ativo, em seu Artigo 145, §1º, ao determinar que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e deverão ser graduados, respeitando a capacidade econômica do sujeito passivo, sendo facultada à administração tributária identificar o seu patrimônio, os rendimentos e a atividade econômica, desde que respeitados os direitos individuais e a lei.

Alguns autores, como Amaro (2011) defendem que essa faculdade conferida constitucionalmente do uso do Princípio da capacidade contributiva demonstra que a utilização pode ocorrer de outros modos, fazendo uso da conjugação de outras técnicas tributárias, como a extrafiscalidade. Os principais princípios constitucionais constam no preâmbulo da Carta Magna, que, quando pertinentes, também, são aplicáveis às questões tributárias, como a justiça, a igualdade e a segurança.

O Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) define que: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou em cujo valor nela se possa exprimir que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O mesmo Código, em seu Artigo 5º, dispõe que tributos são impostos, contribuição de melhoria e taxas. Os tributos são devidos à União, Estados, Municípios ou Distrito Federal, o que aponta uma descentralização na arrecadação, para fortalecer os entes federativos e melhor destinação ao valor arrecadado. No caso dos Municípios, por exemplo, por estarem mais próximos da população, conhecem melhor seus anseios e necessidades, dependendo da finalidade do tributo.

A sociedade brasileira tem uma visão pejorativa do tributo, especialmente, pela corrupção que historicamente sempre assolou a Administração Pública, muito embora a ideia precípua da arrecadação seja o bem-estar social. Todavia, a participação da sociedade no processo de criação, aplicação e gestão dos tributos é capaz de alterar esse paradigma.

Além disso, o tributo, também, pode contribuir para justiça das relações sociais, desde que a sua aplicabilidade ocorra com base nos princípios constitucionais, com a participação da população que se conscientizará da essencialidade de seu recolhimento. Constata-se que as limitações constitucionais ao poder de tributar constantes na Carta Cidadã ora aparecem como regra, ora como princípios e, em outras ocasiões, são entendidas como garantias.

Saraiva Filho *et al* (2020) entendem que as garantias estão relacionadas a direitos, cujo objetivo é de resguardá-los, orientando o cidadão ao exercício dos deveres fundamentais relativos à contribuição para atividades estatais via tributos. Por esse motivo, as garantias não podem se reduzir a meras limitações tributárias.

Existem diversas limitações constitucionais ao poder de tributar, especialmente, para dirimir os conflitos entre os interesses individuais, o direito à propriedade e os direitos coletivos, por necessidade de manter o Estado.

O doutrinador Carvalho (2003) assim discorreu que ao direito cabe a finalidade específica de impor regras aos comportamentos humanos nas suas relações interpessoais, fixando os valores que a sociedade deseja atingir. As normas abstratas e gerais, especialmente, as que constam na Lei Fundamental, têm um papel de exímia relevância, uma vez que fundamentam a validade das demais regras, norteando os caminhos a serem seguidos. Enquanto que as normas concretas e individuais de direito refletem o resultado final de um exaustivo trabalho de positivação.

Face ao exposto, as limitações contidas na Constituição Brasileira são diretrizes para o sistema jurídico tributário, resguardando a segurança jurídica e a proteção do contribuinte contra o abuso do poder de tributar e o seu exercício arbitrário. A Carta Magna prevê limitações ao direito de tributar nos artigos 150 a 152, entretanto, existem outras disposições a serem consideradas em todo o texto constitucional.

Torres (2005) enfatiza que as garantias constitucionais cada vez mais têm sido utilizadas como instrumentos processuais para defesa de direitos fundamentais. Merecendo destaque os seguintes Princípios: legalidade, tipicidade, irretroatividade, proibição de analogia, anterioridade, anualidade e proteção da confiança do contribuinte.

O Princípio da legalidade tributária é considerado o mais importante limite constitucional à tributação, visando a resguardar a justiça tributária. O poder de criar tributos é do Poder Legislativo federal, estadual, municipal ou distrital, vez que o tributo somente pode ser instituído por lei.

Acerca do referido princípio, aduz Martins (2004) que não existirá tributo sem estar previsto legalmente, tendo em vista que o direito dos contribuintes não se limita a votar para eleger seus representantes, mas em ter a declaração ou majoração de tributos regulamentada legalmente. Também não há possibilidade de tratamento diferenciado entre contribuintes que estão na mesma situação, essa vedação é trazida pelo princípio da isonomia tributária. Sendo assim, é proibida a concessão de privilégios de qualquer natureza.

A Constituição de 1988, em seu Artigo 15, III, “b” e “c”, prevê o Princípio da anterioridade tributária, que evita que o contribuinte seja surpreendido com a cobrança de tributos e possa se planejar para fazer o seu recolhimento. Assim, não há possibilidade de cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que foi criado ou aumentado e tampouco, antes de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que o instituiu ou aumentou.

Maia (2016) ressalta que não é possível a cumulatividade de impostos sobre o faturamento dos contribuintes que atuam ao longo do ciclo econômico, o que pode ser tratado, também, como uma técnica de cálculo do tributo devido. Enquanto Higa (2014), reitera afirmando que o confisco é tributo cobrado em exagero, por isso, também é proibido, pois não se deve ter a sensação de ser punido, quando ocorre o pagamento do tributo, visto que o parâmetro do que seja confisco normalmente é definido por meio de demanda judicial, quando provocada pelo contribuinte.

A vedação de limitação do tráfego de bens por meio de cobrança de tributos busca a proteção da liberdade de locomoção, que é respaldado quanto ao pedágio e ao Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. Todavia, é totalmente possível a exigência de impostos, como explica Sabbag (2012), para inibir a instituição de tributo com hipótese de incidência lastreada, pela transposição de fronteiras interestadual ou intermunicipal.

Ao limitar o poder de tributar sobre pessoas e bens, a Constituição Brasileira está oferecendo imunidade tributária. Um dos tipos de imunidade constitucional é a recíproca, que impede que os entes da federação instituam impostos sobre a renda, patrimônio ou serviços uns dos outros.

Carvalho (2003) ensina que a imunidade recíproca, prevista no Art. 159, VI, “a”, da Constituição, advém pronta e imediatamente do postulado da isonomia dos entes constitucionais, baseada na estrutura federativa do Brasil e pela autonomia dos municípios. Em suma, finalizaria imensa contradição ao se imaginar o Princípio da paridade jurídica daquelas entidades e, simultaneamente, as autorizassem se impor sobre o patrimônio, a renda e os serviços, umas com relação às outras.

A imunidade recíproca se estende ao ente político e as suas fundações e autarquias, excetuando-se os casos de patrimônio, renda e aos serviços prestados por pessoa jurídica de direito público, relativos à exploração de atividades econômicas regidas por normas de empreendimentos privados ou em que haja pagamento de preços, tarifas ou contraprestação.

Dessa maneira, considerando o que foi apresentado, infere-se que o conhecimento sobre o poder de tributar do Estado e suas limitações é de suma importância essencial para a propedêutica desta pesquisa, visto que aborda uma das aplicações jurídicas no âmbito tributário.

### **3.1 O Estatuto da Cidade**

Como já visto em linhas anteriores, a aglomeração demográfica nas cidades brasileiras intensificou-se a partir da crise mundial ocorrida em 1929, com o ciclo cafeeiro, especialmente, no Estado de São Paulo, ganhando força nas décadas de 50 e 70.

É notório que os municípios não estavam preparados para os efeitos da intensa urbanização, sem recursos e mecanismos jurídicos para solucionar as questões que foram aparecendo inesperadamente. Diante desse cenário, os setores que dominavam a economia urbana ganharam espaço e o Estado passou a usar os recursos, ainda que escassos, para atender ao interesse privado, assim como estabelecia padrões e normas voltadas ao capital imobiliário, ocorrendo a concentração da renda urbana e privação, para grande parte da sociedade, da cidadania e a submissão à violência.

Bassul (2010) destaca que o planejamento regulatório, baseado na ideia que a formulação de política urbana deve acontecer no âmbito técnico da administração pública, ampliou os efeitos da intensa urbanização, acentuando a apropriação privada de investimentos públicos e a segregação espacial dos menos favorecidos financeiramente.

Nos anos 70, organizações sociais urbanas se uniram a entidades representativas de algumas categorias profissionais relacionadas principalmente à construção civil, além dos assistentes sociais, e formaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que tinha como lema democratizar o acesso a condições dignas de vida nas cidades do Brasil.

Com a Assembleia constituinte, formada a partir de 1986, os debates sobre a reforma urbana aumentaram, fomentando o seu reconhecimento na esfera política. A Constituição Federal de 1988 trouxe mais clareza ao tema, tratando sobre o direito urbanístico, entretanto, para eficácia e operacionalidade de algumas disposições constitucionais, era imprescindível a regulamentação, conforme previsto pelo próprio constituinte.

O Estatuto da Cidade é fruto da Carta Magna de 1988, por ter sido aprovado após 13 anos da promulgação da Constituição Cidadã. De acordo com o que aborda Bassul (2010), o seu projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989, adotando a identificação de Projeto de Lei do Senado e enviado à Câmara dos Deputados um ano depois, ficando estagnado por 11 anos, até a sua reformulação.

A justificativa inicial do projeto era conter a valorização imobiliária fictícia e indevida, que prejudicava o acesso dos mais carentes, financeiramente, a terrenos para habitação, onerando o poder público em duplicidade, que promove investimento em áreas onde poucas pessoas são beneficiadas.

Os empresários do mercado imobiliário e da construção civil criticaram veementemente o Estatuto da Cidade, sob o argumento que se tratava de ato de autoritarismo do Estado, devidamente disfarçado, com o intuito de interferir na compra e venda de imóveis urbanos realizada entre particulares.

Em contrapartida, o projeto foi aceito pelo movimento social que defendeu a reforma urbana, que lutou por resultar eficácia aos seus dispositivos. O Estatuto da Cidade era visto como marco do desenvolvimento urbano, sendo referência para instituição legal que regulamenta o capítulo constitucional de política urbana.

Assim, naquele momento histórico, travava-se, no Brasil, uma disputa parlamentar entre os que cobravam a aprovação da lei pelo Congresso, sob os argumentos da necessidade da



reforma urbana, e aqueles que, em nome da defesa da propriedade privada, se mostravam contrários a sua continuidade.

A procrastinação na análise do projeto e em sua votação foi evidente, diante do grande decurso de tempo em que ficou paralisado. O projeto inicial sofreu alterações, para que pudesse finalmente ser aprovado. De acordo com Bassul (2010), foi retirada a abordagem conceitual, passando para um formato mais objetivo, para instrumentalizar os municípios, mantendo os mecanismos originalmente propostos.

O Estatuto da Cidade foi instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que entrou em vigor em outubro de 2001, considerado como a norma geral que fundamenta a regulamentação do parcelamento, edificação e utilização compulsória; o imposto predial territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação sanção.

Sunfeld (2014) destaca que o direito urbanístico espelha os problemas decorrentes da modernização da urbanização, incorporando posturas positivas de intervenção na propriedade, definindo e implementando a política de desenvolvimento urbano, buscando, como objetivo final, o atendimento das funções sociais pelas cidades e resguardar o bem-estar dos seus habitantes.

O Estatuto da Cidade faz parte da coleção de normas necessárias à implementação da política urbana, que tem uma finalidade coletiva, em que pese seu termo, seja relativamente indeterminado, podendo entender a política urbana como política das funções sociais da cidade, como comentou Sunfeld (2014). Para o autor, é importante que haja uma coordenação entre a política pública, as políticas setoriais e a política geral do Estado, pois isolada a sua execução fica limitada.

O autor mencionado afirma que não se pode desconsiderar os efeitos imediatos do Estatuto. Apesar de tratar-se de um conjunto de normas intermediárias, muitas de suas disposições não precisam de lei que a complemente.

O autor enfatiza a necessidade de o município formular o planejamento, via Plano Diretor, delimitando as áreas urbanas onde será exigido o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória; fixando o coeficiente de aproveitamento básico para fins de edificação dos terrenos; indicando as áreas de exercício do direito de construir e as áreas que permitirão a alteração, de modo oneroso, da utilização do solo.

Além disso, o Plano Diretor deverá apresentar fundamentos para que normas específicas delimitem as áreas que poderão ser afetadas pelo direito de preempção, operações consorciadas e transferência do direito de construir.

No tocante às demais leis municipais necessárias ao processo de reforma urbanística, Sundfeld (2014) destaca que estas deverão tratar sobre o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; sobre o IPTU progressivo, estabelecendo alíquotas e áreas de alcance, bem como sobre a outorga onerosa do direito de construir e do uso do solo, dentre outras.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana, destacando os deveres do poder público de ordenar e controlar o emprego do solo e de proteger o patrimônio da coletividade. Vale ressaltar que esses deveres são constitucionais, cabendo ao Estatuto somente disciplinar as competências do Estado, fixando limites e orientações.

Outro ponto importante é que a normativa enfatizou que a política urbana não pode se limitar a um conjunto de leis individualizadas e sim, devem todas ter um objetivo geral para servir a finalidade de desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tornando a cidade sustentável.

Sundfeld (2014) descreve como função social da cidade, considerada como espaço onde a vida acontece, o fornecimento de moradia, educação, saúde, cultura, lazer, segurança, transporte, entre outros necessários à dignidade da pessoa humana.

O professor complementa que o espaço da cidade é dividido, por isso, embora seja apropriado, tanto pelo particular como pelo Estado, as parcelas da cidade não devem deixar de cumprir as funções sociais, pois se tratam de propriedades urbanas.

A primeira iniciativa jurídica de regular o acesso à propriedade e à legalização do uso do solo foi o Estatuto da Cidade, ao instituir um direito urbanístico popular, visando a transferir classes marginalizadas para o interior do direito urbanístico, criando mecanismos para a propriedade formal, regularizando as ocupações clandestinas e, assim, fazer a subsunção do fato à norma, trazendo a normatização urbanística para a realidade da população.

Rodrigues (2004) discorre que, para que a cidade cumpra a função social, a propriedade individual precisa ser relativizada, com o objetivo de resguardar o acesso a todos os moradores da cidade. Nesse sentido, o Estatuto da cidade reconhece o instrumento de usucapião urbano e limita a especulação imobiliária.

A professora enfatiza a importância da normativa em reconhecer a cidade como ela é, com todas as desigualdades, a necessidade por moradia, do estabelecimento de critérios para o parcelamento do solo, bem como da obrigatoriedade da participação popular no plano diretor municipal, atribuindo ao município a função de planejar o seu espaço de seu território.

Outra questão digna de destaque por Rodrigues (2004) é que, apesar de se considerar o Estatuto da Cidade como um novo paradigma de gestão e planejamento urbano, o arquétipo

predominante ainda é do planejamento burocrático, estático e setorizado, mantendo o poder público como o ator fundamental na utilização dos mecanismos de planejamento.

A legislação, no Brasil, não permite interferência direta da União e do Estado nas áreas urbanas de um município, cabendo a este a competência sobre o planejamento e gestão urbana.

O Estatuto da Cidade não trata sobre o planejamento integrado das regiões metropolitanas, consórcios municipais e aglomerações urbanas.

Rodrigues (2004) assinalou que, assim como a Carta Magna de 1988, o Estatuto da Cidade não definiu critérios objetivos para a classificação de um imóvel como não edificado, subutilizado ou não utilizado, para combater a especulação imobiliária.

Em seu artigo 7º, a Lei nº 10257/2001 disciplinou a progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano, no caso de não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel urbano, conforme condições e prazos legais e estabelecidos pela municipalidade.

Dessa forma, demonstra-se a importância do Estatuto da Cidade para a presente pesquisa, pois regulamenta a instituição e as condições para a progressividade do imposto, não bastando o desatendimento da função social da propriedade de modo genérico, ou seja, é necessário haver o descumprimento das etapas estabelecidas no Artigo 5º, que será minuciosamente analisado no capítulo seguinte.

### **3.2 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória**

No século XX, países europeus como: Itália, França, Alemanha e Espanha introduziram mecanismos urbanísticos na sua legislação semelhantes ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, constados no Estatuto da Cidade.

No ano de 1942, a lei italiana já exigia que os proprietários construíssem seus imóveis em um prazo definido pelo Poder Municipal, sob pena de desapropriação. Na França, no ano de 1950, já existia a edificação compulsória e, em 1960, a Alemanha adotou, como norma, o dever de os proprietários construir seus imóveis no prazo de 3 anos, caso contrário, o município teria o direito de compra especial da propriedade (BRASIL, 2015).

Na Espanha, no final da década de 50, houve a primeira lei determinando que os imóveis deveriam ser construídos de acordo com os prazos previstos nos planos de urbanização, se não seria desapropriado ou colocado à venda sob o argumento de interesse público. O modelo é o que mais se aproxima do adotado pela legislação brasileira.

No Brasil, somente no ano de 1970 se iniciou a formulação de mecanismos para condicionar o direito de propriedade. Entretanto, esse tema se restringia a debates de áreas técnicas e governamentais.

O projeto de Lei nº 775/1983 lançou a ideia de adequação do imóvel à função social, já constando a previsão do IPTU progressivo e regressivo. Todavia, foi durante a Assembleia Constituinte, período de 1987 e 1988, que o debate social se fortaleceu, trazendo um novo conceito de cidade e de gestão urbana, sob o argumento de democratização do solo e combate à especulação.

As determinações constitucionais e o Estatuto da Cidade atribuem ao município a competência para determinar o parcelamento, edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, estabelecendo prazos e condições para o cumprimento da obrigação, baseado no plano diretor municipal, que é o mecanismo básico de política urbana, estabelecendo a função social da propriedade e identificador das áreas passíveis de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória - PEUC.

Diante disso, Brajato e Denaldi (2008) defendem que o PEUC e demais instrumentos urbanísticos previstos na Constituição e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, como o IPTU Progressivo, têm grande potencial para fazer a propriedade urbana cumprir a sua função social, promovendo o ordenamento territorial ao induzir a ocupação de determinadas áreas urbanas com infraestrutura, reduzindo o espraiamento da malha urbana e o avanço da ocupação de áreas rurais ou frágeis ambientalmente.

Para Bruno Filho *et al* (2009), a utilização do PEUC não é uma faculdade, essa é a interpretação tanto do texto constitucional como do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, Denaldi *et al* (2017) defendem que o termo: facultado, utilizado no Artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, não deve ser interpretado como uma faculdade do gestor público municipal de aplicar o PEUC, mas um mecanismo fundamental para o cumprimento da função social, tratando-se de um dever do município, devendo ter previsão em lei municipal e ser efetivamente aplicado em todos os casos previstos legalmente.

O Conselho Nacional das Cidades, via Resolução nº 34/2005, recomendou que o plano diretor municipal promovesse, não somente a limitação das áreas sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização, como que caracterize o que é imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado, apontando os prazos para o cumprimento das obrigações constantes na notificação.

O PEUC tem o propósito de fazer com que o imóvel se sujeite à função social e à ordem pública e induzir o uso e a ocupação do solo, reduzindo o espraiamento e aproveitando a infraestrutura existente.

Denaldi *et al* (2015) ressaltam que um imóvel urbano está cumprindo a sua função social, ao atender os parâmetros legais de ocupação do solo e está sendo efetivamente utilizado, conforme usos e atividades constantes na legislação municipal ou quando não é usado para preservação ambiental.

É importante mencionar que o Estatuto da Cidade solucionou qualquer impasse neste sentido, ao estabelecer, em seu Artigo 42, a obrigação dos planos diretores delimitarem as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o PEUC, desde que haja infraestrutura e demanda para a sua utilização.

A delimitação das áreas sujeitas ao PEUC deve levar em conta a realidade local, avaliando, conforme destacaram Denaldi *et al* (2015):

as densidades, a existência de infraestrutura, o padrão de ocupação do solo, a demanda por habitação voltada ao interesse social e a do mercado. Também precisam ser observadas as áreas de maior adensamento, as que necessitam ser reestruturadas e as que estão em expansão, que não devem ter a ocupação incentivada se ainda existirem vazios urbanos nas áreas centrais.

As finalidades principais do instrumento são: evitar a especulação imobiliária; proporcionar o ordenamento da cidade e facilitar a disponibilização de áreas para habitação de interesse social, entre outros. Essa especulação cria dificuldades para a atividade econômica local e para as políticas públicas, especialmente, as destinadas à habitação social, como já visto no capítulo anterior.

Portanto, o ordenamento territorial é necessário para evitar que a cidade cresça de forma espalhada, dificultando a infraestrutura e os serviços públicos. Ademais, orienta o crescimento da malha urbana, evitando áreas frágeis ambientalmente.

A obrigação de parcelar, edificar e utilizar o imóvel não deve ser aplicada a toda cidade, pois se trata de uma sanção administrativa. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória - PEUC é um instrumento estratégico para áreas em que não estejam adequadas as condições de urbanização ou de ocupação do solo, considerando a demanda de utilização e a disponibilidade de infraestrutura (IPEA, 2015).

Os municípios devem respeitar as suas características ao definir a estratégia de aplicação do PEUC que, em razão das diferenças, não pode ser a mesma para todas as cidades, haja vista que devem ser consideradas a dinâmica demográfica e socioeconômica, os problemas urbanos e ambientais existentes. O destinatário da obrigação instituída pelo PEUC é o proprietário de

imóveis privados, não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, localizadas em área definida pelo plano diretor municipal.

Alguns autores, como Akaishi (2022) e Brajato (2020), conceituam e caracterizam o estoque ocioso de um município como sendo o estoque fundiário, imobiliário que o município possui e que é sujeito à parcelamento, edificação ou utilização, localizados em áreas com infraestrutura, demanda para uso e de grande conflito e dificuldade de acesso ao solo disponível.

Akaishi (2022) evidencia que o vazio urbano é um fenômeno que não está presente somente nas áreas centrais das cidades, mas já atingem, em algumas cidades, áreas remanescentes de loteamento ou parcelamento localizados nas periferias, mas possuem características distintas dos vazios nos centros, que tem outra dinâmica imobiliária.

Desse modo, o Estatuto da Cidade define o que é imóvel subutilizado, entretanto, não define os de não edificadas e não utilizadas, em razão de julgar as expressões como literais. Todavia, os conceitos não se tornaram uniformes no território nacional quanto à aplicação do mecanismo.

Os imóveis utilizados ilegalmente não fazem parte do rol de propriedades subutilizadas, devendo o município estabelecer outra forma de solucionar essa situação, que não a utilização dos instrumentos constitucionais (IPEA, 2015).

A aplicação do PEUC enfrenta diversos obstáculos, inicialmente, pelo fato da maioria dos cadastros municipais estarem desatualizados. Por este motivo, é importante que haja planejamento, notificação, averbação, monitoramento e avaliação.

O planejamento serve para identificar os imóveis, estabelecer prioridades na notificação, produzir documentos necessários, regulamentar o procedimento administrativo e capacitar os servidores envolvidos.

A estratégia a ser adotada pelo município deve considerar que o PEUC busca trazer de volta ao mercado propriedades que, atualmente, não estão disponíveis, na maioria das vezes, para fins especulativos, tomando o cuidado de observar a capacidade de absorção dos imóveis pelo mercado, para não gerar oferta excessiva, a não ser que ou essa seja a melhor forma de controlar os preços dos imóveis (DENALDI *et al*, 2015).

Geralmente, os municípios tendem a utilizar os seus cadastros para definir os imóveis sujeitos à aplicação do PEUC, entretanto, ponderou o Ipea (2015), seus cadastros normalmente são imprecisos ou incompletos, não sendo confiáveis para o levantamento das propriedades.

Outros meios a serem utilizados são a aprovação de projetos e certificados de conclusão de obras que o Poder Municipal emite: imagens aéreas, certidões de matrículas dos imóveis,

informações da Junta Comercial e consulta de demais processos administrativos em trâmite na Prefeitura. Além disso, o planejamento identifica os imóveis que devem ser notificados, afastando os assentamentos, áreas de conservação ambiental e os isentos.

O ato de notificar, também, é fundamental no processo de aplicação do PEUC, cabendo ao município respeitar as determinações contidas na legislação federal. Ao município cabe fixar o procedimento, como modelo de notificação, forma de preenchimentos, quais serão os documentos em anexo, qual o processo em caso de recusa e identificar quem é o responsável pelo recebimento da notificação, quando o proprietário é pessoa jurídica (BRASIL, 2015).

A notificação do proprietário para assumir as obrigações do PEUC deve ser realizada pelo município e, após três tentativas frustradas, pode ser realizada por edital. Em seguida, o município deve requerer a averbação da obrigação na matrícula do imóvel, para ter efeito sob terceiros.

Como o PEUC é vinculado ao imóvel e não ao proprietário, a obrigação acompanha o imóvel independente da propriedade, não sendo o prazo estabelecido pelo município interrompido pela transferência da propriedade (BRASIL, 2015).

Denaldi *et al* (2015) manifestaram-se sobre o tema, reforçando que, uma vez notificado, o imóvel passar a possuir a encargo de parcelamento, edificação ou utilização, independente de quem seja o seu proprietário. Caso não haja a averbação na matrícula do imóvel, a obrigação na ocorrência de venda da propriedade não se estende aos adquirentes, demonstrando, assim, a importância da averbação para a efetividade do instrumento.

A forma de averbação deve ser definida pelas Corregedorias de Justiça dos Estados, uma vez que o Estatuto da Cidade nada determinou a esse respeito (IPEA, 2015).

O prazo para o cumprimento da obrigação são os previstos na lei municipal. O Estatuto da Cidade dispôs um ano, contado a partir da notificação, para protocolo do projeto e dois anos, para início das obras, após aprovação do projeto. O Ipea (2015) orienta que o município fixe outros prazos, desde que respeite o tempo mínimo estabelecido pela legislação federal.

Decorrido o prazo sem que o proprietário tenha dado notificação devida ao imóvel, o município pode promover a majoração da alíquota do IPTU, nos termos previstos na legislação federal e de acordo com as normativas estabelecidas pelo ente municipal.

Conforme Ipea (2015), o Conselho Nacional das Cidades recomendou qual seria o conteúdo mínimo dos planos diretores municipais, em especial, no tocante ao PEUC. Orientou que sejam determinados critérios para caracterização das propriedades não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas no próprio plano diretor, o que não obsta a necessidade de lei

específica determinando o PEUC, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

A lei municipal a que o ConCidades refere-se, apresenta a função específica de regulamentar os prazos e condições para a implementação do PEUC no município. Não há qualquer problema na lei específica reprisar o disposto no plano diretor, devendo tratar dos casos de não incidência da ferramenta e sobre a participação e controle social na gestão do mecanismo. Isto posto, para a efetiva aplicação do PEUC, o município deverá aprovar duas leis: uma específica e a outra relativa ao plano diretor municipal, obrigatoriamente.

Denaldi *et al* (2015) afirmam que, embora não conste no Estatuto da Cidade, o decreto municipal pode ser utilizado para regulamentar a aplicação do parcelamento, edificação e utilização da propriedade, por se tratar de um ato administrativo, que não necessita de aprovação legislativa, isto é, pode resolver aspectos procedimentais, desde que subordinados à legislação específica.

### Quadro 1 – Resumo dos conteúdos da legislação municipal

<b>Conteúdos da legislação municipal</b> (sem prejuízo do estabelecido no Estatuto da Cidade)		
<b>PLANO DIRETOR</b>	<b>LEI ESPECÍFICA</b>	<b>DECRETO</b>
Delimitação das áreas de incidência do PEUC (*)	Casos de não incidência do instrumento	Arranjo institucional: definição e competências dos órgãos municipais no processo de aplicação
Caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados (**)	Caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados	Procedimentos do ato de notificação
Prazo para cumprimento das obrigações (**)	Prazo para cumprimento das obrigações	Critérios para avaliação de pedidos de impugnação da notificação
	Sistema de participação e controle social na gestão	Procedimentos para averbação
		Escalonamento das notificações
		Sistema de monitoramento da aplicação

(\*) Conteúdo obrigatório – Estatuto da Cidade | (\*\*) Conteúdo recomendado – Resolução nº 34 do ConCidades

Fonte: Denaldi *et al* (2015), p. 26.

O Ipea (2015) salienta que o (a) prefeito (a) municipal pode emanar um decreto com a finalidade de regulamentar as previsões legais, uniformizando procedimentos da administração pública, estabelecendo competências, prevendo a participação do controle social, por meio do conselho municipal ligado ao planejamento urbano e apresentando procedimentos de notificação e de andamento do processo administrativo, prazos e possibilidades de impugnação pelo proprietário notificado, evitando assim, a falta de uniformidade e segurança em seus atos.



A legislação federal não trouxe uma definição para os imóveis não edificados. Essa expressão pode ser utilizada como sinônimo de vazio urbano, terreno baldio ou área obsoleta, como expôs Clemente *et al* (2012). Os autores esclarecem que vazio urbano refere-se ao imóvel localizado na cidade, sem construção e também tem sido um termo utilizado para designar imóveis com edificações sem utilização, subutilizados ou desocupados. Entretanto, os professores mostram contrariedade ao uso dessa expressão para definir imóveis em processo de esvaziamento, pois se trata de antecipar uma condição para o futuro que não está garantido.

Complementando o entendimento, Clemente *et al* (2012) dizem que a expressão é utilizada com uma conotação negativa para imóveis estagnados, degradados e abandonados, considerados como inúteis, quando, na verdade, tratam-se de imóveis que podem ser transformados pelo novo uso ou construção.

Referentes aos imóveis não utilizados, estes são considerados como imóveis que tiveram algum tipo de construção e que estão significativamente sem uso, parcial ou totalmente, embora, no Estatuto da Cidade, não conste a sua definição.

Quanto aos imóveis subutilizados, foram descritos, no Estatuto da Cidade, como sendo aqueles cujo aproveitamento é inferior ao coeficiente mínimo estabelecido no plano diretor municipal ou em lei dele decorrente.

Clemente *et al* (2012) esclarecem que as construções que perderam interesse econômico e estão ociosas ou que têm danos na estrutura física também podem ser inseridos nesta categoria. Há, também, a condição de subaproveitamento em imóveis que se localizam em espaços que estão edificados e ocupados, não atingindo o seu potencial urbanístico para o local.

Como previsto na legislação federal, há casos em que o poder público municipal previu situações em que a função social da propriedade não é descumprida afastando a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória - PEUC.

Nessa categoria, enquadram-se os imóveis públicos, os que possuem funções ambientais, dependendo de suas características e localização, assim como as áreas de preservação permanente. Há casos em que o proprietário não necessita edificar o imóvel para exercer atividade econômica.

Bruno Filho *et al* (2009) entendem que não edificado é uma expressão que deve ser entendida gramaticalmente como terreno sem qualquer construção. Referindo-se a um imóvel, deverá ser considerado subutilizado a partir de critérios a serem estabelecidos, conforme o local onde se situa, podendo variar de acordo com a região. Por fim, os imóveis considerados como não utilizados devem ter as características definidas, razoavelmente, pela legislação municipal.

Ressalta-se que não existe qualquer impedimento para a inclusão das definições no plano diretor municipal, o que facilitaria a aplicação no contexto local. O estabelecimento do parcelamento, edificação e utilização compulsória de um imóvel deve, conforme exposto por Bruno Filho *et al* (2009), “dialogar com as peculiaridades e características da urbanização de cada município”.

No entanto, a normativa federal, ao estabelecer a obrigatoriedade da instituição do PEUC, não dispôs sobre a prioridade na notificação dos imóveis em relação à totalidade dos imóveis a serem notificados, ficando a cargo do município fixar os critérios de prioridade.

O escalonamento das notificações é útil para a definição de estratégias, separando-as por áreas da cidade, por tipos de imóveis, facilitando a distribuição das notificações e agilizando o processo, uma vez que o plano diretor delimita grandes setores para a incidência do PEUC.

No tocante ao prazo para que o proprietário cumpra a obrigação decorrente da notificação, o Ipea (2015) orienta que os limites mínimos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade devem ser respeitados, cabendo ao Poder Municipal estabelecer prazos distintos, desde que não seja contrário ou menor que o disposto na legislação federal.

O Ipea (2015) enfatizou que o prazo deve ser estabelecido por lei e não por decretos regulamentadores, podendo ocorrer no plano diretor ou por lei específica.

No caso de empreendimentos de grande porte, o município precisa definir o que considera empreendimentos dessa natureza, não bastando copiar o que dispõe a legislação federal (BRASIL, 2015). Enquanto ao que se refere a empreendimentos de grande porte, a conclusão por etapas é a opção acolhida pela maioria dos entes municipais, nesse caso, o alvará para conclusão informa os prazos diferenciados.

Compreende-se que a propriedade cumpre a função social, quando atende aos critérios legais de ocupação do solo e quando é utilizado efetivamente, enquadrando o seu uso e suas atividades na legislação municipal, o mesmo ocorre quando a sua não utilização tenha como foco a preservação de áreas sensíveis ambientalmente.

Na aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória, é preciso ter atenção para não incentivar a ocupação de áreas que estão em expansão, em prejuízo aos vazios urbanos e imóveis não utilizados ou subutilizados. Também há de se observar que o PEUC só se aplica nos locais onde houver disponibilidade de infraestrutura e demanda, senão fica sem sentido, proporcionando maior despesa pública.

Outro enfoque que deve ser verificado, quanto à aplicação do PEUC, conforme Brasil (2015), é a capacidade de absorção do mercado, para que não haja uma excessiva oferta

imobiliária, a fim de favorecer o controle de preços dos imóveis, contribuindo para a disponibilização de imóveis para habitação social.

O Coeficiente de Aproveitamento serve para fixação da aplicação das determinações de parcelamento, edificação e utilização compulsória, visto que estabelece a relação entre a área edificável e a do terreno, o que, nos termos do Estatuto da Cidade, é o coeficiente que define a limitação para a área de construção no terreno.

A definição do coeficiente de aproveitamento é feita por lei, podendo ser o mesmo para todo o município ou variar de acordo com o local e o uso da edificação, entretanto, a indicação não pode ser aleatória, devendo ser coerente com outros parâmetros, tais quais: porte de construções e área do imóvel.

Outra categoria de imóveis que deve ser identificada pela municipalidade é a que abrange os imóveis passíveis de isenção da obrigação de parcelar, edificar e de utilização compulsória.

Existem imóveis que, mesmo não edificados ou subutilizados, cumprem a sua função social, por estarem ambientalmente protegidos, como é o caso de áreas de proteção permanentes, bem como as demais com função ambiental importante.

As propriedades que, em razão da natureza do solo, declividades ou configuração geométrica não permitam edificação também cumprem o seu papel social. Além disso, estão isentos alguns imóveis que apresentem interesse cultural, mesmo que não tenham sido objeto de tombamento (BRASIL, 2015).

Destaca-se, também, a existência de propriedades que, por questões de segurança da propriedade e da sociedade, de modo geral, possuem faixas não edificáveis, como no caso das linhas de transmissão, entre outras, que tornam impossível a edificação ou até mesmo a utilização de parte determinada do imóvel. Existem, também, os casos em que, no imóvel, são realizadas atividades econômicas que não exigem edificação, como, por exemplo, estacionamento e pátio.

Todas essas possibilidades de imóveis passíveis de isenção de aplicação de PEUC devem estar previstas em lei municipal específica (BRASIL, 2015).

A implementação do PEUC deve ser organizada em quatro principais etapas. A primeira é o planejamento da aplicação, que corresponde à identificação dos imóveis sujeitos à notificação, definição de etapas, prazos, procedimentos para notificação, impugnação e averbação; determinar competências e elaboração de regulamentações necessárias (BRASIL, 2015).

A segunda etapa se refere à notificação propriamente dita, com abertura de processo administrativo. Finalmente, a terceira etapa corresponde à averbação, que inclui a solicitação da inclusão na matrícula do imóvel ao Cartório de Registro de Imóveis e atendimento de eventuais exigências cartorárias (BRASIL, 2015).

Neste caso, cabe à Corregedoria de Justiça de cada Estado estabelecer o procedimento. A não realização da averbação não é condição para que a notificação produza seus efeitos, haja vista que, em relação ao proprietário do imóvel, ocorre imediatamente. A função da averbação é informar eventuais adquirentes do imóvel sobre a existência da obrigação e inibir fraudes. Se não houver averbação, os efeitos se reduzem ao proprietário notificado.

A última etapa é a da fiscalização, visto que é imprescindível que o município promova o monitoramento do cumprimento da obrigação pelo proprietário no prazo que fixou (BRASIL, 2015).

A identificação das propriedades sujeitas à notificação para aplicação do PEUC pode ser um empecilho para os municípios que não possuem os seus cadastros atualizados, exigindo que a Administração Pública se utilize de todos os meios formais a sua disposição.

Nesse sentido, Brasil (2015) expõe que é válida a utilização de imagens aéreas e vistorias no local para esclarecer eventuais dúvidas e complementar dados. Destaca-se ser primordial a consulta da existência de processos administrativos em trâmite, relativos à construção, alvará, desapropriação e outros, bem como de todos os sistemas da prefeitura. Verificação de informações de consumo de serviços básicos, como energia elétrica e saneamento básico e realizar campanhas incentivando a população a denunciar imóveis sujeitos à aplicação do PEUC.

É possível que o gestor municipal aplique o PEUC em conjunto com outros mecanismos urbanísticos e ambientais, a fim de ampliar a efetividade do instrumento e fomentar programas de intervenção urbana. Vale ressaltar que o PEUC foi direcionado à propriedade privada, no tocante à propriedade pública. Cabe ao gestor municipal negociar com os titulares do imóvel, em prol de assegurar que estes cumpram a função social.

O mesmo cabe aos imóveis que têm utilização ilegal, pois se enquadram nas características constadas nas normas de política urbana, não podendo ser utilizados os instrumentos constitucionais do PEUC e IPTU progressivo, bem como o instituto da desapropriação para solucionar o problema, uma vez que os aludidos mecanismos não têm essa finalidade e competência.

O Estatuto da Cidade previu a possibilidade de um consórcio imobiliário, envolvendo o proprietário do imóvel notificado e o poder público, com a finalidade de aproveitar a propriedade, desde que seja conveniente e possível para o município o estabelecimento deste tipo de parceria (BRASIL, 2015).

As zonas especiais de interesse social também são uma opção de conjugação de instrumentos para favorecimento da habitação de interesse social. O município grava o imóvel localizado em zonas especiais de interesse social em seu plano diretor e, posteriormente, é realizada a desapropriação e a adaptação da propriedade (BRASIL, 2015).

A conjugação do PEUC com programas de valorização do patrimônio cultural, com projetos ambientais e urbanísticos também são alternativas possíveis (BRASIL, 2015).

Apesar da importância do instituto, dados apontam que houve uma redução no avanço da utilização dos instrumentos jurídicos no Brasil. Inicialmente, muitos municípios mostraram interesse na sua implantação, mas poucos optaram, de fato, pela efetivação. De acordo com Brajato e Denaldi (2008), na maior parte dos casos, a experiência não foi concluída, sendo interrompida e em outros foi retomada sem sucesso.

Entre todos os municípios que ensaiaram ou implantaram efetivamente o Instituto, Brajato e Denaldi (2008) destacam o avanço da cidade de Maringá, localizada no Estado do Paraná, que iniciou a aplicação no ano de 2009 e não interrompeu o processo, sendo aplicado o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo em 2011.

### **3.3 Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo**

Nas cidades, os problemas da população materializam-se, evidenciando os conflitos existentes, sejam eles por questões: social, religiosa, cultural, racial ou econômica. Isso porque o espaço urbano é utilizado pelo indivíduo para suas atividades e para viver, não se trata, exclusivamente, do direito à habitação e moradia, haja vista que as pessoas não ficam somente em suas casas, mas precisam locomover-se para o trabalho, conviver no ambiente profissional, ter momentos de lazer e, para isso, necessitam de estrutura urbana e serviços público para o seu bem-estar.

Assim, o direito à cidade não pode ser limitado à moradia, o espaço deve ser utilizado para atender os interesses coletivos, as necessidades da maioria, sempre respeitando as limitações ambientais. Como já dito em linhas anteriores, uma das principais formas de definir o desenvolvimento da cidade é o planejando, para isso, é fundamental a elaboração de um plano

diretor municipal, que, além de estabelecer o que se espera da cidade, ainda permite ao poder público promover a aplicação de instrumentos legais de intervenção urbana, que auxiliem na efetividade do cumprimento da função social da propriedade urbana.

Devido a isso, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória e o IPTU progressivo no tempo, seguido de desapropriação, são mecanismos de natureza urbanístico-jurídica, com o objetivo de ocupação e uso do solo em áreas que possuem infraestrutura. Um dos mecanismos que estão previstos no Estatuto da Cidade que podem ser usados pelo município para essa finalidade é o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo.

A diferença para o IPTU que todos os proprietários de imóveis já pagam é que este permite o aumento da alíquota, de forma progressiva, para os proprietários que não deem à propriedade a utilização descrita no plano diretor, em especial, no caso de imóveis abandonados, vazios e sem edificação, áreas sem o devido parcelamento ou subutilizados, fazendo com que a ocupação das cidades seja racionalizada e otimizada.

O Código Tributário Brasileiro, Lei nº5172/1966, definiu tributo como sendo a prestação pecuniária compulsória, instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada, com características de que não deve tratar-se de sanção a ato ilícito.

O efeito sancionador do IPTU progressivo não interfere em sua natureza tributária, devendo, portanto, ser operacionalizado como os demais tributos, de acordo com a legislação específica. Cunha (2016), ao analisar o dispositivo legal, elencou os critérios contidos na norma para caracterizar uma prestação como tributo:

- (i) baseado em uma conduta que não seja sanção a ilícito; (ii) de qualquer lugar do território nacional; (iii) quando se pode ser verificada a materialidade; (iv) sujeito ativo competente e sujeito passivo, que é quem pratica a materialidade e (v) é composto pela base de cálculo e alíquota definida legalmente.

No tocante à progressividade, quando é fiscal, baseia-se no pressuposto, como explicado pelo o autor citado, da capacidade contributiva, na qual as pessoas com maior capacidade financeira devem se responsabilizar por uma contribuição maior para a manutenção dos serviços estatais. Essa ideia respeita o Princípio da igualdade, que defende tratamento igual a todos, na medida das suas desigualdades.

Em resumo, a progressividade fiscal, sempre que possível, observa a capacidade econômica do contribuinte, sacrificando os contribuintes com mais recursos aos maiores tributos, sob o argumento de justiça social.

Em contrapartida, na progressividade extrafiscal, o enfoque não é o contribuinte, mas a situação que gera a progressividade, no caso do IPTU, o uso dado à propriedade. A função

social serve como agente limitador do direito de usufruir a propriedade como bem entender. A alíquota do Imposto Predial Territorial Urbano aumentará na medida inversa ao cumprimento da função social do imóvel.

Denaldi *et al* (2015) complementam que a função social, além de estabelecer limites ao exercício do direito de propriedade, também impõe ao proprietário a obrigação de fazer, exigindo que esse dê uma destinação adequada ao imóvel, sob pena de ser alvo de intervenção pelo município para o atendimento do interesse coletivo.

Franzese (2005) expõe que o objetivo do IPTU progressivo no tempo é evitar a especulação imobiliária e induzir a ocupação de áreas da cidade com infraestrutura urbana, o que reduziria a necessidade de investimentos por parte do poder público em serviços, equipamentos urbanos e de novas infraestruturas, como ocorrem em áreas distantes do centro, onde o mercado tende a estimular a moradia dos desfavorecidos financeiramente ou excluídos por qualquer motivo pela elite da cidade.

A implementação do IPTU progressivo no tempo pelo município prescinde da existência de um plano diretor que estabeleça as áreas que são passíveis de aplicação do instrumento, bem como trazer as definições necessárias para caracterizar os imóveis, para localizar proprietários, além do processo de notificação, prazos e cobrança, a fim de que seja possível, facilmente, identificar se um imóvel está ou não cumprindo a sua função social.

Caso o proprietário não atenda a obrigação para o qual foi notificado, no modo e prazo definidos pelo município, estará autorizada a cobrança do IPTU progressivo naquela propriedade, aumentado ano após ano o valor da alíquota do imposto, até o cumprimento da obrigação.

O Ipea (2005) informa que a progressividade da alíquota pode seguir 3 formas: a cada ano a alíquota corresponde ao dobro do ano anterior, até o limite imposto por lei federal; outra opção é estabelecer índices específicos para as alíquotas em cada ano e, por fim, estabelecer o percentual de aumento por ano.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao município a competência tributária sobre a propriedade predial e territorial urbana e o Código Tributário Nacional define que o fato gerador do imposto é a propriedade, domínio útil ou posse do bem imóvel.

Considera-se que o direito tributário é útil para a consecução de valores sociais, exigindo uma atitude impositiva do Estado, disciplinando o comportamento de seus assistidos, bem como para a obtenção de recursos para realizar suas ações e serviços.

Conforme Cunha (2016), os critérios para a cobrança da progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano são:

(i) existir um proprietário, ter domínio útil ou posse de um imóvel urbano e que não esteja cumprindo a sua função social; (ii) o imóvel tem que estar localizado na área urbana; (iii) o aumento da alíquota deve considerar os exercícios financeiros anteriores; (iv) o Município será o sujeito ativo e o proprietário, detentor de domínio ou possuidor de um imóvel urbano será considerado o sujeito passivo; (v) a base de cálculo é o valor venal do imóvel, multiplicada pela alíquota definida em lei.

Os passos para a aplicação do IPTU Progressivo foram assim narrados por Franzese (2005): primeiro, o município precisa elaborar um plano diretor, com todo o planejamento necessário para a ocupação do território municipal. Esse plano deverá estabelecer os locais, isto é, setores da cidade em que é passível a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

A autora entende que, uma vez em vigor o Plano Diretor, em se constatando a existência de imóveis subutilizados, deverá ser proposta à Câmara de Vereadores um projeto de lei determinando que os proprietários daquelas áreas deem a devida destinação, cumprindo o dever de parcelar, edificar e utilizar o imóvel, estabelecendo prazo.

Nesse sentido, Santoro e Costa (2019) enfatizam que o município precisa fazer um levantamento minucioso dos imóveis ociosos antes de iniciar as notificações. Todavia, esse não pode ser óbice para o início da utilização do mecanismo constitucional, que deve ocorrer concomitantemente.

O município precisa tomar o cuidado de manter atualizado o cadastro de imóveis, em especial, os que foram notificados, pois é imprescindível o acompanhamento da propriedade para verificar se a obrigação foi atendida dentro do prazo legal (IPEA, 2015).

O aludido projeto deve prever que, caso não atendida a obrigação, o imóvel fica sujeito à progressividade do IPTU e, a partir deste momento, o município deve proceder a notificação do proprietário para a regularização do imóvel, ou seja, do cumprimento da obrigação, para que o imóvel não se sujeite mais à progressividade do imposto.

Segundo o Ipea (2015), o IPTU progressivo, enquanto instrumento fiscal a serviço do planejamento urbano, deve ser utilizado de ofício pelo ente municipal sem necessidade de manifestação do contribuinte. Não se trata de um novo tributo, dispensando notificação prévia, bastando o lançamento do imposto progressivo e a geração do guia. Este orienta, ainda, que os municípios devem guiar-se pelo que dispõe o Estatuto da Cidade para aplicar o PEUC, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública.



Decorridos cinco anos da aplicação do IPTU progressivo, o município poderá proceder a desapropriação do imóvel, mediante o pagamento com títulos de dívida pública. Assim que a obrigação for cumprida, a alíquota do imposto deve retornar ao valor normal no exercício fiscal seguinte, já que os valores pagos não serão devolvidos ao proprietário, uma vez que a sanção foi válida quando da sua aplicação.

As dificuldades para a implantação da progressividade do imposto são grandes, especialmente, no aspecto político, tendo em vista que a medida desagrada, especialmente, a elite das cidades, que normalmente tem maior influência política e financiam as campanhas eleitorais e vão cobrar dos políticos que ajudaram a eleger a adoção de medidas que lhe favoreçam, o que não é o objetivo do IPTU progressivo.

Outra questão é quebrar o paradigma criado socialmente de que a propriedade é um direito absoluto, cabendo ao proprietário dar ao imóvel a destinação que bem entender, sem a interferência de terceiros ou do Estado.

O município deve cumprir todas as determinações legais para a instituição da cobrança do imposto, uma vez que os proprietários de imóveis adquiridos com finalidade exclusiva de especulação tomarão todas as medidas possíveis para anular o processo administrativo que gerou a cobrança, seja para ganhar mais prazo para o cumprimento da obrigação, seja para postergar o pagamento do imposto.

Os gestores municipais devem compreender que a utilização do instrumento desagradará uma classe organizada de investidores imobiliários, participantes de um importante setor para a economia brasileira, articulados e que possuem posições estratégicas nos mais diversos órgãos públicos.

Além disso, devem considerar que o fator político será o que mais influenciará na aprovação, no cumprimento da legislação municipal e que, também, haverá impasses administrativos que exigirão organização do município com cadastro imobiliário com dados do proprietário e valor de sua planta genérica atualizados.

Nesse sentido, Franzese (2005) destaca que, quanto mais atualizados forem os cadastros e critérios de utilização do território municipal, menor será a possibilidade de favorecimento, manutenção de privilégios e corrupção. Assim como o envolvimento da sociedade na discussão de todas as etapas, também evitará maior desgaste político, tornará o processo mais democrático e reduzirá a chance de insucesso.

### 3.3.1 Extrafiscalidade do IPTU Progressivo

A existência do tributo tem como justificativa a arrecadação de receita para o poder público, por isso, a maior parte dos impostos tem natureza arrecadatória, sem destinação específica, servindo para sustentar a máquina pública.

Constata-se que a fiscalidade ocorre quando o objetivo principal do ato é exclusivamente arrecadar. A instituição ou o aumento do tributo se dão somente para ampliar ou repor a renda do erário público, não tem qualquer outra finalidade social, político ou econômico.

Ressalta-se que a Carta Magna (1988) fundamenta duas situações da extrafiscalidade:

- (i) intervenção na economia, utilizando-se desse mecanismo para regular a economia, estimulando e desestimulando negociações que atendam aos interesses estatais;
- e (ii) influenciar na conduta dos destinatários do tributo, sem qualquer viés negocial e empresarial.

Ao contrário da fiscalidade, a extrafiscalidade tem como objetivo principal: promover condutas de seus destinatários, para o alcance de fins determinados. No caso de conduzir o proprietário ao cumprimento da função social de seu imóvel, o município tem o dever de praticar a extrafiscalidade, em favor da coletividade.

A ideia do imposto extrafiscal não é arrecadar, mas mudar o modo de agir do destinatário, que melhor atenda ao valor que o ordenamento jurídico pretenda ressaltar.

A implementação do IPTU progressivo no tempo visa a preservar o valor jurídico contido no princípio da função social da propriedade, que é um ponto de conexão entre o direito urbanístico e o direito tributário.

Andrade (2007) explica que progressividade é uma técnica utilizada para, à medida que aumenta a base de cálculo do imposto, aumenta também a alíquota a ser aplicada. A progressividade do IPTU pode ser explicada sob dois fundamentos, entre eles, o Princípio da capacidade contributiva, quanto maior for o valor venal do imóvel, maior deve ser a alíquota do IPTU, esse é o caso da progressividade fiscal, que busca deixar a carga tributária nivelada, respeitando a capacidade econômica do contribuinte.

O IPTU progressivo no tempo não se trata de um caso de progressividade fiscal e sim de interesse social, sendo assim, uma progressividade extrafiscal, que tem como finalidade incentivar ou inibir certos comportamentos dos contribuintes, visto que não tem finalidade arrecadatória.

Muitos foram os embates jurídicos sobre o tema, que foi, finalmente, solucionado com a edição da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que deu nova redação ao

Artigo 156, trazendo duas hipóteses de progressividade, em razão do valor do imóvel ou de acordo com a localização e uso do imóvel.

Ao dispor sobre a progressividade pelo uso do imóvel, autorizou a cobrança do IPTU progressivo no tempo, em imóveis que não atingissem a finalidade esperada e prevista no Plano Diretor Municipal ou para o atendimento da sua função social.

Por se tratar de um imposto progressivo com a finalidade extrafiscal, também é denominado como IPTU sanção, visto que só é aplicável caso o proprietário não cumpra a sua obrigação.

Considera-se descumprimento a não realização, no prazo, da obrigação de parcelar, edificar ou construir compulsoriamente. Não se trata de sanção por ato ilícito, o imposto incide sobre o fato de a pessoa ser a legítima proprietária do imóvel, entretanto, faz mau uso de seu direito de propriedade.

A majoração e sua progressividade devem ser mantidas até que a obrigação seja cumprida e, logo que constatado o adimplemento, a alíquota do IPTU volta ao normal no exercício fiscal seguinte.

Andrade (2007) esclarece que a progressividade fiscal é estática, uma vez estabelecida, não tende a se modificar, já a progressividade extrafiscal, é dinâmica e deve ser modificada com o cumprimento da obrigação.

O aumento da alíquota do IPTU Progressivo no tempo sofre duas limitações: o valor da alíquota aplicada em um ano não deve exceder ao dobro do valor da alíquota aplicada no exercício anterior e o seu valor máximo é de 15%.

A adoção da progressividade no IPTU se aplica somente a casos específicos, por este motivo, Andrade (2007) defende que não tem correlação com a política tributária municipal relacionada ao IPTU.

A autora alerta que, se decorridos 5 anos, ocorrer um aumento geral do IPTU fiscal para todos os contribuintes, seja em decorrência de mudanças no valor venal ou somente em razão de aumento de alíquota, esse aumento será acumulado para o proprietário que sofreu a sanção do IPTU progressivo.

### 3.3.2 Desapropriação Sanção

A progressividade do IPTU progressivo no tempo é uma medida utilizada para forçar o proprietário a conceder a destinação do imóvel prevista no plano diretor municipal, a fim de

atingir a sua função social. Caso esse instrumento não seja suficiente, o município poderá, como medida extrema, fazer uso da desapropriação do imóvel, mediante o pagamento de indenização com títulos de dívida pública.

Conforme Andrade (2007), a aplicação da desapropriação sanção já foi vista por tributaristas, como confisco. Entretanto, não se enquadra nessa categoria que ocorre quando o Estado toma para si o imóvel particular sem qualquer contrapartida.

O poder público municipal pode, compulsoriamente, adquirir uma propriedade, mediante ao pagamento de uma indenização, desde que tenha interesse público. Esse é o instituto da desapropriação que tem regras e características especificadas em lei.

Para o Ipea (2015), a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade trata-se de um tipo de desapropriação específico denominado, desapropriação-sanção, que visa a sancionar o proprietário do imóvel, não se aplicando as garantias constitucionais nesse caso.

A orientação desse Instituto é que a indenização seja calculada com base no valor venal do imóvel, previsto na planta genérica de valores do município, podendo ser descontado o valor incorporado à propriedade pelas obras realizadas após a notificação do município. Entretanto, não são consideradas as expectativas de lucros cessantes, ganhos e juros compensatórios.

Denaldi *et al* (2015) resumiram que o valor real da indenização deverá refletir somente o valor venal do imóvel, o que, por si só, normalmente, é bastante desfavorável ao proprietário. O pagamento da indenização não será prévio, mas realizado por meio de títulos da dívida pública resgatáveis em 10 anos, via prestações iguais, anuais e sucessivas e não poderão ser utilizados para pagamento de tributos, nos termos do Artigo 8º, §3º, do Estatuto da Cidade.

Concluída a desapropriação, o município promoverá o adequado aproveitamento da propriedade no prazo de 5 anos, respeitando as mesmas condições exigidas do proprietário anterior, no tocante à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, conforme Estatuto da Cidade. O município terá o dever de promover, também, função social ao imóvel desapropriado.

De acordo com Denaldi *et al* (2015), o gestor municipal pode destinar essa função ao imóvel utilizando-se de seus próprios esforços ou transferindo essa obrigação a terceiros, por meio de alienação ou concessão, desde que mantidas as mesmas condições relativas ao parcelamento, edificação e utilização ao novo adquirente da propriedade.

A emissão de títulos de dívida pública pelos municípios precisa ser aprovada, previamente, pelo Senado Federal. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 03, de 31 de

dezembro de 1999, previu que os títulos somente poderiam ser emitidos no valor necessário ao refinanciamento do principal atualizado das obrigações municipais.

O Senado Federal regulamentou a matéria, proibindo a emissão dos títulos de dívida pública. No ano de 2014, a Lei Complementar nº 148 vedou a emissão de títulos de dívida pública mobiliária dos estados e municípios.

Nessas condições, como a lei não previu outra forma do pagamento da indenização, por desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, o cumprimento da previsão constitucional e da atuação do Poder Municipal estão inviabilizados pela impossibilidade de pagamento.

O Ipea (2015) observa que a única alternativa legalmente prevista para o município é manter a cobrança do IPTU progressivo no tempo em sua alíquota máxima até que o proprietário promova o parcelamento, a edificação ou a utilização adequada da propriedade.

Sobre o tema, Denaldi *et al* (2015) afirmam que o gestor municipal pode utilizar o disposto no Artigo 7º, §2º, do Estatuto da Cidade, para manter a cobrança do IPTU progressivo no tempo na alíquota máxima.

#### 4 CONTEXTO PALMENSE

O Estado do Tocantins nasceu com a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Tocantinense, promulgada em 5 de outubro de 1989, definiu que Palmas seria a capital do Tocantins. O marco da construção da cidade se deu com o lançamento da pedra fundamental em 20 de maio de 1989.

**Figura 1 - Lançamento da Pedra Fundamental em Palmas em 1989**



Fonte: Márcio Di Pietro, encontrada no site: <https://conexaoto.com.br/2013/05/20/historia-da-construcao-de-palmas-resgata-luta-pela-criacao-do-tocantins>

No tocante à criação do Estado do Tocantins, Oliveira (2012) observa que o Estado do Tocantins, inicialmente, foi criado no imaginário das pessoas, de modo simbólico, para somente depois se transformar em um território estruturado juridicamente.

O autor complementa que a estruturação dos aparelhos do novo Estado e a consolidação da sua autonomia materializaram-se com a construção da sede para poder ser acompanhada de intervenções econômicas e políticas focadas na expansão dos espaços urbanos.

Palmas, a capital do Estado do Tocantins, foi uma cidade projetada, com a área selecionada e desapropriada para esta finalidade, cujos critérios para a desapropriação foram estabelecidos pelo governo do Estado do Tocantins.

A formação do capital fundiário de Palmas, de acordo com Lucini (2018), baseou-se em dois aspectos principais: a apropriação para dominação política e para a acumulação de capital, que se justapôs à apropriação para a existência humana.

No que se refere ao processo de desapropriação, Oliveira (2012), ao realizar a sua pesquisa, ouviu narrativas de que estas não ocorreram de modo justo, pois os proprietários que possuíam menos habilidade política de negociação não receberam o valor correto por suas áreas.

O poder público foi o agente principal da implantação de Palmas e também a força motora para a sua criação e crescimento. A construção de uma nova capital atraiu pessoas de todo o Brasil e, com o avanço da urbanização, o Estado passou a desapropriar imóveis rurais e a vender imóveis urbanos, valorizados por suas ações (TEIXEIRA, 2017).

Oliveira (2012) informa que a urbanização de Palmas se deu em meio a um perfil de poder e o desenvolvimento econômico motivado pela desapropriação de terras rurais a preço de mercado, a fim de ampliar a demografia do Estado, via política de migração massiva. Esse foi o primeiro passo, a desapropriação. O seguinte, foi a urbanização, ainda que parcial, de áreas de fazendas desapropriadas e o terceiro foi permutar ou vender propriedades urbanas.

Conforme Bazolli (2019), o plano urbanístico de Palmas previa a ocupação em fases, para promover o adensamento da cidade. Entretanto, houve a apropriação política do plano e o governo do Estado, pressionado pelo mercado imobiliário, que não obedeceu às diretrizes que foram estabelecidas e determinou novas configurações do espaço urbano.

No ano de 1991, o Município de Palmas tinha menos que 4% dos espaços planejados ocupados, ainda assim, as expansões promovidas pelo governo do Estado continuaram, conforme menciona Oliveira (2012), acrescidas dos loteamentos sem regulamentação, criados por especuladores. Nessa época, utilizou-se de políticas para segregar a população mais pobre, que se fixou primeiro e em maior número na Capital, antecipando a organização do espaço urbano e visando a um futuro mercado imobiliário (TEIXEIRA, 2017).

Durante o início do processo de urbanização, houve invasões de áreas públicas, privadas, industriais e de preservação ambiental, pelas pessoas que não tinham acesso ao mercado imobiliário. Com a finalidade de controlar a situação, surgiu loteamento no entorno de Palmas, fato que agravou o problema do crescimento urbano difuso (TEIXEIRA, 2017).

No tocante à segregação, Lefebvre (2016) informa que pode ocorrer por vários aspectos: de forma voluntária somente para estabelecer espaços diferentes, de modo espontâneo, em razão de renda e ideologia e de forma programada, sob o argumento de arrumação e de plano, como foi o caso da cidade de Palmas.

Lefebvre (2016) pondera que a segregação deve ser analisada se utilizando de vários critérios: o ecológico, representado pelas favelas, formais, que se configuram pela deterioração dos signos e significados da cidade, com deslocamento de elementos arquitetônicos e sociológicos, que consideram os níveis e modos de vida, culturas e até etnias.

Assim, foram surgindo núcleos de população carente, estimulados pelas áreas de habitação popular, afastadas do centro da cidade planejada, desvirtuando o plano diretor de Palmas, refletindo a ineficiência no processo de implantação da cidade e causando vazios urbanos (TEIXEIRA, 2017).

Segundo o autor citado, as estratégias de classes buscam a segregação, seja de modo consciente ou inconsciente, política e socialmente. Nesse sentido, o Estado, apesar de não declarar publicamente, especialmente, em uma democracia, e de defender uma ideologia humanista utópica, na prática, também, converge para a segregação.

Para Bazolli (2019), a dispersão urbana existente na cidade de Palmas é consequência de sua implantação, que ocorreu com a apropriação de áreas com a finalidade, exclusivamente, especulativa, de caráter político e econômico. Para o autor, não existe qualquer motivo técnico ou jurídico que explique a ocorrência da dispersão da cidade e seus reflexos nas esferas sociais, econômicas, ambientais e jurídicas.

De acordo com Costa e Santoro (2019), falta empenho sócio-político, articulado no Poder Executivo, práticas patrimonialistas, conservadoras e influências do setor imobiliário, as quais fizeram com que os planos diretores municipais e a utilização dos instrumentos constitucionais fossem morosos.

O filósofo complementa que é uma tendência da burguesia esconder de si mesma a miséria, dissimulando a exploração e seu resultado, por isso, o proletariado está separado em uma parte distante da cidade. Ele afirma que o espaço urbano reflete a essência da sociedade, em que o trabalhador foi liberado da servidão para ser tratado como objeto pela indústria.

Para o referido autor, o que ocorreu foi que a classe dominante enviou os trabalhadores para os subúrbios para que lá ficassem isolados, estagnados, vivendo em uma paz repressiva. Na concepção de Lefebvre (2019), a economia política é burguesa e o Estado é da classe dominante, utilizado como instrumento para esconder as contradições, via ideologia, reprimindo as suas consequências com o uso do seu poder coercitivo. Em contrapartida, o Estado deveria se atender às necessidades de toda a sociedade e não somente de parte dela.

#### **4.1 Algumas Considerações sobre o Planejamento Urbano**



É notório que a sociedade está em constante transformação, com isso, a cidade demanda atualização nos modelos de gestão, com o uso de novas ferramentas, procedimentos e formas de ação, em especial, o planejamento e gestão urbana que aparecem como mecanismos para resguardar a qualidade de vida da população e o meio ambiente.

Reis e Venâncio (2016) destacam que o meio ambiente urbano, representado pela cidade, exige um conjunto especial de normas, que buscam garantir a dignidade a toda a população. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade dispôs sobre a política de desenvolvimento urbano, a fim de que fossem garantidas às cidades uma gestão eficiente, com planejamento e direcionamento das ações da administração pública, acompanhado da participação popular.

Santos (2006) menciona que o planejamento urbano nasceu como um mecanismo para evitar a disseminação de doenças e, posteriormente, foi usado para política tecnocrática, que foi questionada pelos movimentos sociais, exigindo que a gestão urbana servisse para assegurar o acesso à cidade da população menos favorecida.

Em resumo, a autora esclarece que a urbanização crescente, aliada ao crescimento demográfico, provocou o surgimento de políticas públicas de controle do uso do solo, infraestrutura e projetos habitacionais. Ainda, segundo ela, o urbanismo técnico-modernista não foi bem-sucedido no Brasil, porque não considerou as ocupações ilegais das grandes cidades, sem qualquer padrão urbanístico ou jurídico.

Diante disso, os movimentos sociais passaram a exigir uma posição do Estado para os problemas urbanos, que passaram a ser vistos sob um olhar interdisciplinar. Esse clima de reforma refletiu no poder constituinte de 1988, conforme instituído pela Constituição Federal de 1988, ao afirmar que “a competência para promover a gestão urbana é dos municípios” (BRASIL, 1988).

A França (2021) compreende que a gestão e o planejamento urbanos materializam-se, efetivamente, apenas em circunstâncias democráticas, participativas e coletivas, por meio de discussões realizadas entre os gestores públicos e a sociedade, utilizando-se de recursos técnicos, urbanísticos e legislativos.

O geógrafo Souza (2011) definiu planejamento como a tentativa de prever o futuro. Para ele, a evolução de um processo consiste em simular possíveis acontecimentos, eventuais problemas e que a gestão retrate a realidade do presente, ao administrar, conforme as necessidades atuais, isto é, imediatas. O autor considera o planejamento como um preparativo

para a gestão, a fim de evitar ou reduzir problemas futuros e tornar a gestão mais eficiente, estes são elementos distintos, mas que se complementam.

Considera-se que a urbanização decorrente do crescimento desordenado das cidades prejudica o ambiente urbano, desorganiza a sociedade e provoca problemas urbanos de difícil solução como: a falta de moradia, desemprego, saneamento básico e higiene.

Reis e Venâncio (2016) defendem que a intervenção estatal, de modo planejado, é imprescindível para a correção das deficiências decorrentes do processo de urbanização, com a utilização de políticas públicas adequadas às realidades das cidades, respeitando as suas características estruturais e socioambientais.

O Fórum das Cidades (2011) entendeu que gestão urbana é o processo que envolve políticas públicas, aplicadas localmente, que tratam do uso do solo, de serviços e equipamentos públicos, renovação urbana, proteção ambiental, desenvolvimento econômico, valorização do patrimônio cultural, coesão e integração social.

Harvey (2005) defende a cidade de modo orgânico, menos mecânico, como meio de um produto social, com tecnologia voltada ao modo de produção. O urbanismo é visto como um modo de vida, ligado à divisão do trabalho e a uma ordem de hierarquia de atividades, vinculadas ao modo de produção dominante.

No Brasil, o planejamento urbano teve como norte principal o plano diretor e lei de ocupação do solo, vistos como instrumentos para solucionar os problemas sociais, em que pese, na maioria das vezes, servir para orientar o ambiente construído e não fazer o enfrentamento das questões da sociedade e do mercado imobiliário.

Nesse sentido, Reis e Venâncio (2016) enfatizam que o plano diretor deve definir a melhor forma de ocupação do município, direcionando a atuação municipal, sendo um mecanismo essencial para a gestão sustentável das cidades.

O geógrafo Júnior (2004) ressalta que o Estado mudou seu papel no exercício das oportunidades, análises e desenvolvimento das cidades. Ademais, o planejamento modernista perdeu espaço para o discurso desenvolvimentista, voltado para estratégias empreendedoras, isto é, mercadológicas.

Ao analisar a qualificação das cidades com o advento da Constituição de 1988, Junior (2004) pondera que a Carta Magna reforçou a centralidade na organização do espaço das cidades, obrigando a utilização dos planos diretores em cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como flexibilizou as diretrizes econômicas, políticas e sociais ao transferir a competência

ao Município. Desse modo, o planejamento urbano efetivo precisa ser estratégico e com enfoque, também, na gestão social, pois o instituto não pode ser analisado isoladamente.

Compreende-se que o planejamento estratégico já teve períodos de ascendência e decadência, voltando a ganhar forma nos últimos anos e autores, como Bucalem (2019), defendem que, em longo prazo, conduz o desenvolvimento das cidades, podendo ser utilizado como meio para atrair investimentos.

Nessa linha, Bazolli (2012) entende o planejamento estratégico como um grupo de métodos, técnicas e habilidade, utilizados por uma equipe capacitada para direcionar todo o processo para atingir os objetivos traçados por um programa de governo. Concluindo que a governabilidade situa-se entre a provável ação, a possibilidade de realização e o controle da ação.

O professor observa que o gestor público latino-americano não tem o hábito de utilizar-se da ciência e da técnica para governar, comportamento que o leva a cometer muitos erros, entre eles: a ausência de método de governo com a concentração política-administrativa; restrição de recursos econômicos e desvalorização de demanda relevantes e essenciais à população.

Nessa situação, o planejamento não prevê estratégias para as incertezas, haja vista que as variáveis do futuro são deterministas. Portanto, o planejamento é necessário para uma sociedade em constante evolução, pois trabalha com a incerteza, promovendo um acompanhamento mais real das ações.

No que se refere ao planejamento urbano, este pode ser entendido como mecanismo estratégico, no qual as cidades sustentáveis se fundamentarão, aliado à participação social e a um eficiente plano diretor. O urbanismo sustentável possibilita que a cidade seja redesenhada, para propiciar maior qualidade de vida, em todos os seus aspectos, aos seus moradores, respeitando a paisagem urbana que cerca a cidade. (BODNAR *et al*, 2019).

O Estatuto da Cidade aperfeiçoou a política urbana constitucional, ao buscar a promoção da inclusão social e territorial das cidades, com base em critérios urbanos, sociais e políticos.

Bodnar et al (2019) entendem o planejamento urbano como um procedimento técnico utilizado para transformar a realidade de acordo com os ditames previamente estabelecidos em plano construído por meio de um processo de planejamento.

No direito urbanístico, a participação popular também é um fator importante a ser cumprido e é previsto legalmente. Os moradores têm o direito de opinar e refletir sobre as questões inerentes à cidade.

O planejamento urbano em uma democracia enfrenta limitações, devido à alteração na produção do espaço segregado, pela apropriação do setor público e privado, nas relações de privilégio, pela falta de estrutura do poder público, pela aplicação das leis independente de influência econômica ou política, entre outras (JÚNIOR, 2004).

Rolnik (2006) apresenta algumas questões que entende merecer debate, entre elas:

- (i) ausência de um marco de planejamento territorial nacional, situação que atrapalha o planejamento municipal, pela falta de consonância entre as esferas e setores de planejamento;
- (ii) os critérios utilizados para definir as características dos municípios são insuficientes e não refletem a realidade;
- (iii) os procedimentos relativos aos repasses são lentos, prejudicando a execução das políticas públicas, decorrente da falta de controle do gasto público e pela fato das ações ignorarem a baixa capacidade de gestão e técnica dos municípios;
- (iv) os estudos realizados pelo Conselho Nacional das Cidades, composto pela sociedade civil, estados e municípios, não estão em sinergia com o interlocução política do Congresso Nacional.

A legislação urbana é um dos instrumentos de controle de uso e ocupação do solo. A Constituição Brasileira de 1988 atribuiu a sua competência ao ente municipal que, muitas vezes, é ineficiente, tanto na criação das normas como na sua aplicação ou fiscalização, causando danos ao espaço urbano e à sociedade, promovendo a especulação imobiliária, a segregação espacial e sujeitando a população menos favorecida a serviços públicos precários ou à habitação em espaço ambientalmente inadequado.

A gestão e o planejamento urbano devem respeitar o equilíbrio que deve existir entre o homem e o ambiente, considerando atender a demanda urbana por infraestrutura e espaço, o desenvolvimento sustentável, o bem-estar da população e, entre outros fatores, a delimitação das áreas de preservação (LIMA *et al*, 2019).

Portanto, o planejamento é um tema interdisciplinar, com característica técnica imprescindível para alcançar sucesso na ação pretendida, contribuindo positivamente para as reformas sociais. O plano urbanístico, como expuseram Bodnar *et al* (2019), enquanto processo jurídico, não se limita a plantas e mapas, mas de uma ação técnica dialética, dinâmica, com finalidade normativa que determina a política urbana e o direito ao uso do solo.

Destaca-se que a participação popular é essencial na gestão da cidade, na tomada de decisões para que estas se aproximem mais do atendimento dos anseios sociais, consagrando o cumprimento das funções estatais, respeitando as características locais, demandas específicas e de maior interesse da população (REIS;VENÂNCIO, 2016).

Habermas (2012) enfatiza que a eficácia social dos direitos acontece quando os indivíduos são informados e colaboram no processo de realização do direito, atuando como um

cidadão ativo. O diálogo entre os atores sociais forma uma sociedade integradora. Assim, o cidadão é capaz de fazer contribuições para que o desenvolvimento urbano proporcione a inclusão social e a preservação ambiental em um espaço digno de convivência.

## 4.2 Legislação Municipal

A Lei nº 009, de 23 de janeiro de 1989, publicada no Diário Oficial do Estado nº 04, declarou as áreas de utilidade pública para efeito de desapropriação para abrigar a capital definitiva do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 1989).

A referida Lei, em seu Artigo 2º, atribuiu ao chefe do Poder Executivo a competência para:

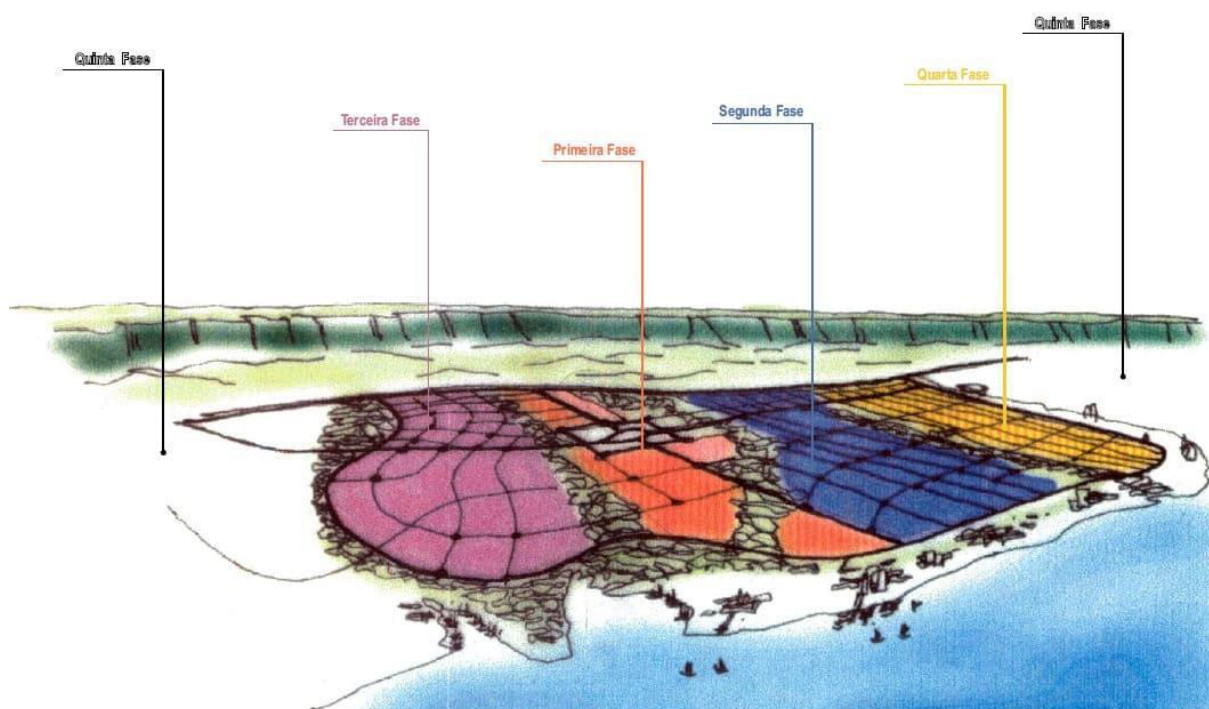
- I - desapropriar as áreas para sediar a Capital definitiva, inclusive aquelas destinadas à expansão urbana;
- II - edificar ou transferir a terceiros, entes do Poder Público ou pessoas naturais ou jurídicas de direito privado as áreas integrantes do projeto urbanístico e as localizadas no espaço de expansão urbana da Capital definitiva;
- III - fazer inscrever nas escrituras de alienação a terceiros cláusula de retrovenda na forma a ser definida na lei de uso do solo da Capital definitiva;
- IV - regulamentar o uso do solo em todo o universo da área declarada de utilidade pública no art. 1º. contemplando a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida, a proteção das áreas e dos direitos indígenas, a instituição de um plano diretor e de um projeto urbanístico com partido tecnicamente definido para a cidade e para as áreas de expansão urbana, inclusive programando a estrutura de crescimento da Capital definitiva;
- V - declarar como áreas de preservação ecológica aquelas com tal vocação, reconhecidas na legislação de uso do solo que for adotada, nos termos do que dispõe a Alínea III, do § 1º, do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Em 05 de julho de 1989, por meio da Lei Ordinária nº 062, publicada no Diário Oficial do Estado nº 15, foi denominada a capital do Estado do Tocantins como Palmas. No mesmo mês e ano, no dia 26, foi publicada, no Diário Oficial do Estado nº 16, a Lei Ordinária nº 070, que criou o Município de Palmas, definindo os seus limites e confrontações, a sua sede, eleições para prefeito e vereadores, entre outras disposições (TOCANTINS, 1989).

O primeiro plano diretor de Palmas foi elaborado em 1988 e previa assentar 2 milhões de habitantes. O projeto foi criado pelo arquiteto Luiz Fernando Teixeira, que preside a empresa Grupo Quatro. Ele apresentou os seguintes Princípios que orientaram o desenvolvimento do plano:

- (i) garantir a acessibilidade de toda cidade; (ii) proteger, restaurar e preservar o ambiente natural; (iii) espaço público bem caracterizado; (iv) evitar vazios urbanos e, conseqüentemente, o aumento dos custos de implantação; (v) viabilizar os custos de infraestrutura; (vi) resguardar o acesso ao lago; (vii) incentivar o uso de diversas zonas da cidade, entre outros (GRUPO QUATRO, 2023).

**Figura 2 - Plano Urbanístico de Palmas com fases de ocupação**



Fonte: Grupo Quatro, encontrada no site: <https://grupoquatro.com.br/portfolio/plano-diretor-palmas/>

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 criou o plano diretor, que é o mecanismo básico da política de desenvolvimento urbano. Bazolli (2012) ressalta que esse instrumento resguarda a função social da propriedade urbana, bem como os anseios dos indivíduos pela qualidade de vida, desenvolvimento das atividades econômicas e justiça social.

Com o advento da Carta Magna, foi atribuída aos municípios a competência para ordenar o seu território, mediante o planejamento e controle de uso, bem como o seu parcelamento e ocupação (BRASIL, 1988).

Em 5 de abril de 1990, foi instituída a Lei Orgânica do Município de Palmas, atribuindo ao Município a competência de elaborar plano diretor e promover o adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle de uso e PEUC (PALMAS, 1990). No mesmo ano, instituiu-se o primeiro Código Tributário Municipal, por meio da Lei nº 83, de 28 de dezembro de 1990, prevendo a instituição do IPTU progressivo, para resguardar o cumprimento da função social da propriedade urbana e considerar a capacidade do contribuinte, nos termos dos Artigos 9º e 14º da referida Lei (PALMAS, 1990).

No ano seguinte, em 1991, foi aprovado o novo Código Tributário de Palmas, Lei nº 145, em 20 de dezembro, revogando o anterior, não havendo menção sobre a progressividade

do imposto predial territorial urbano e tampouco sobre a função social da propriedade (PALMAS, 1991).

A Lei nº511, de 21 de dezembro de 1994, promoveu mudanças na lei, estabelecendo que:

se os imóveis estiverem com muro, mureta ou gradil terão desconto de 10% no valor do imposto predial territorial urbano e 20% se além de murado possuírem passeio público. Novamente não houve previsão da progressividade do imposto ou qualquer citação a função social da propriedade (PALMAS, 1994).

No ano de 1995, a Lei Complementar nº 002, de 11 de dezembro, instituiu o terceiro Código Tributário do Município, não havendo qualquer referência à função social da propriedade, somente a progressividade sobre imóveis não edificadas, exceto se for a única propriedade do contribuinte (PALMAS, 1995).

No dia 6 de março de 1997, a Lei nº 627 anistiu os débitos de IPTU aos contribuintes cadastrados e tributados em até 12 unidades fiscais de referências, que era um indexador, extinto em 2000, utilizado para a atualização monetária de tributos, multas e penalidades de qualquer natureza relacionadas ao poder público (PALMAS, 1997).

A Lei complementar nº 61, de 31 de dezembro de 2002, instituiu o quarto código tributário de Palmas, que foi o primeiro a trazer um capítulo específico para a progressividade do IPTU, que deveria ser aplicado nos casos de o proprietário não cumprir as determinações contidas na legislação específica, pelo prazo de 05 anos consecutivos, sendo vedada a concessão de isenção ou anistia referente à progressão do tributo (PALMAS, 2002).

No ano de 2005, a Lei Complementar nº 107, de 30 de setembro, instituiu o quinto código tributário de Palmas e também dispôs sobre o IPTU progressivo, atribuindo à legislação específica a função de normatizar a sua implantação (PALMAS, 2005).

No ano de 2007, a Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro, instituiu o plano diretor participativo do Município de Palmas que, além de dispor sobre a política urbana, trouxe, em seu Artigo 5<sup>a</sup>, os seguintes princípios norteadores do plano diretor de Palmas:

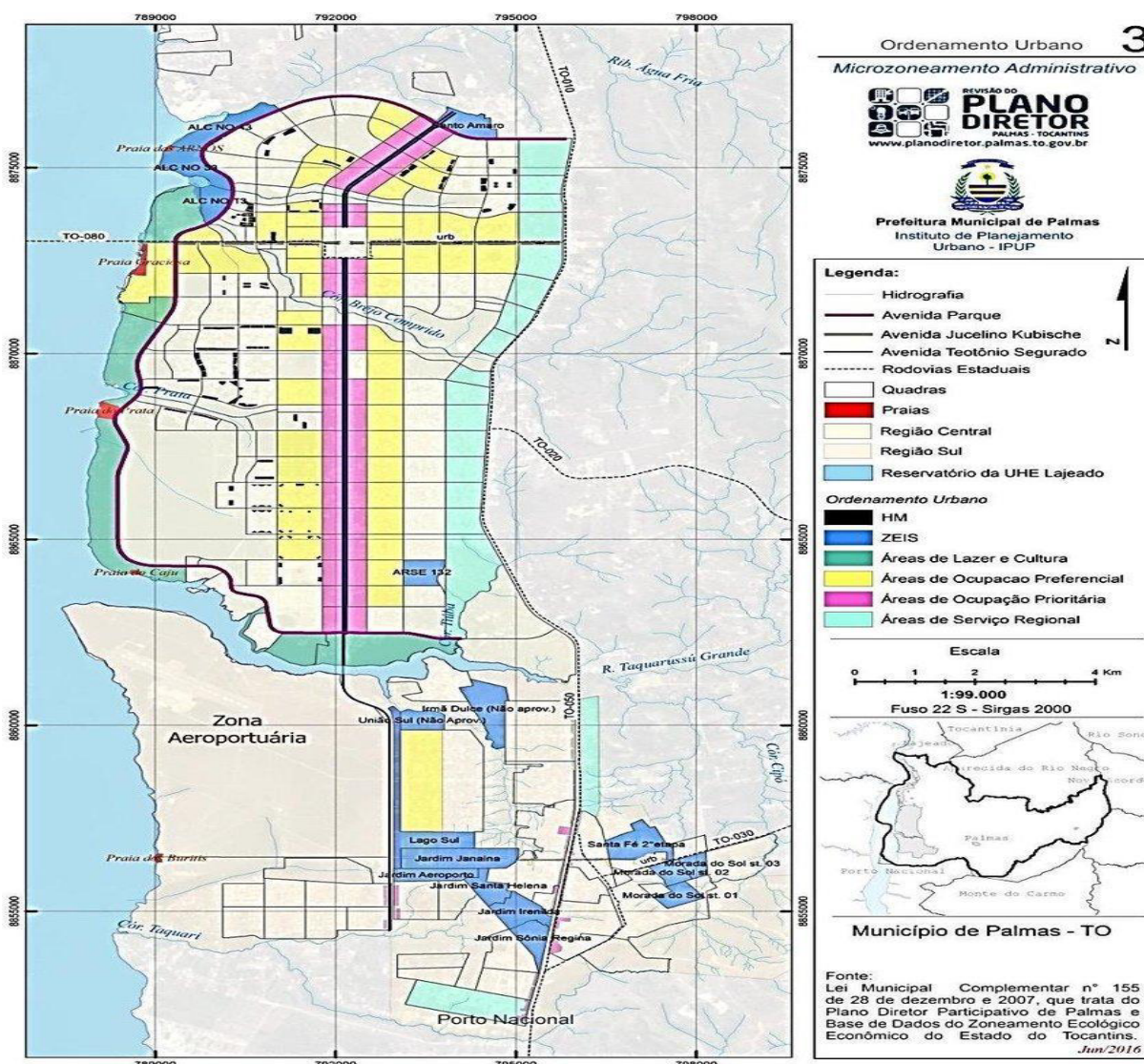
- (i) a função social da cidade e da propriedade;
- (ii) a inclusão social;
- (iii) a humanização da cidade;
- (iv) a proteção do meio ambiente e de seus bens comuns e vitais ao homem;
- (v) a sustentabilidade e equidade social, econômica e ambiental e
- (vi) a democratização do planejamento e da gestão territorial (PALMAS, 2007).

A referida Lei definiu que a função social da cidade de Palmas, em seu Artigo 6<sup>o</sup>, “corresponde ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (PALMAS, 2007).

A Lei Complementar nº 155/2007 admitiu várias alterações:

- (i) Lei Complementar nº 165/2008, que definiu a área urbana do distrito de Taquaruçu;
- (ii) Lei Complementar nº 253/2012, que autorizou a alienação de algumas áreas;
- (iii) Lei Complementar nº 274/2012, que dispôs sobre a aplicação da outorga onerosa do direito de construir e das mudanças de uso pelo município de Palmas, essa lei foi alterada pela Lei Complementar nº 316/2015;
- (iv) Lei Complementar nº 276/2013, que trouxe nova delimitação a área urbana do município de Palmas;
- (v) Lei Complementar nº 280/2013, que modificou a área de ocupação preferencial da avenida JK (PALMAS, 2007).

**Figura 3 - Mapa do Plano Diretor de Palmas**



Fonte: site [https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Mapa-do-ordenamento-do-solo-urbano-do-Plano-Diretor-de-Palmas\\_fig1\\_321274432](https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Mapa-do-ordenamento-do-solo-urbano-do-Plano-Diretor-de-Palmas_fig1_321274432), 2016.

A regulamentação da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório -PEUC do solo de Palmas ocorreu por meio da Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009 (PALMAS, 2009). Em seu Artigo 1º, ficou definido que são considerados imóveis não



edificados aqueles que possuem coeficiente de aproveitamento igual a zero. As propriedades consideradas subutilizadas ou não utilizadas são as que possuem as características especificadas no Artigo 75, §1º da Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, que define o Plano Diretor Participativo de Palmas, que assim dispõe (PALMAS, 2007):

§1º Para efeito desta Lei, considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado:

I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote;

II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote;

III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 (cinco) anos;

IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infra-estrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.

§ 2º Não se aplica o estabelecido no Caput deste artigo, aos imóveis:

I - com função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;

II - de interesse do patrimônio cultural ou ambiental.

§ 3º No caso das glebas inclusas nessas áreas, a infra-estrutura considerada é a contida no entorno contíguo ou no acesso a mesma.

§ 4º Fica facultado aos proprietários dos imóveis de que trata este artigo propor ao Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário, conforme disposições do art. 46 do Estatuto da Cidade.

Essas normas trouxeram critérios de prioridade de notificações, que deverão ser sucessivas e por áreas, segundo os critérios que estabelecem. No tocante às demais etapas, estas deverão ser tratadas por meio de legislação específica. Via de regra, a defesa apresentada pelo proprietário notificado não suspenderá o prazo estabelecido, somente em casos excepcionais, a administração municipal pode julgar necessária a suspensão.

É importante mencionar que o prazo para o proprietário notificado edificar o imóvel e expedir o Alvará de construção para conclusão da obra é de 2 anos. Pode ser permitida, excepcionalmente, a conclusão de obras de grande porte por etapas, desde que o projeto seja devidamente aprovado e se refira à totalidade do empreendimento.

O Artigo 4º, da Lei Complementar nº 195/2009, prevê que, no caso de descumprimento da obrigação, nas condições, etapas e no prazo determinado pelo poder público, os imóveis notificados estão sujeitos à cobrança do IPTU progressivo no tempo, com alíquota “em cada ano, correspondente ao dobro da alíquota do ano anterior” (PALMAS, 2009).

No mesmo sentido que o Estatuto da Cidade, a regulamentação do PEUC dispôs que, passados 5 anos de incidência do IPTU progressivo no Tempo, sem o cumprimento da obrigação de edificar, parcelar ou utilizar o imóvel, este fica sujeito à desapropriação, com indenização a ser paga pelo ente municipal, por meio de títulos de dívida pública, conforme procedimento estabelecido pela legislação federal.

Diante disso, a Secretaria de Finanças ficou responsável pelas notificações, averbações e adoção de todos os instrumentos necessários à implantação do IPTU progressivo no tempo. Enquanto coube à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação o controle e fiscalização das edificações e parcelamentos.

No ano de 2013, foi instituído o novo código tributário de Palmas, por meio da Lei Complementar nº 285, no dia 31 do mês de outubro, a qual definiu que as alíquotas do IPTU progressivo para fins de cumprimento da função social da propriedade serão definidas em legislação específica (PALMAS, 2013).

Em seu Artigo 13, a lei trouxe as características de um terreno não construído:

- Art. 13. Para efeitos deste imposto não se considera construído o terreno que contenha:
- I – construção provisória que possa ser removida sem destruição ou alteração;
  - II – construção em andamento ou paralisada, ainda inabitável;
  - III – construção em ruínas, em demolição, condenada ou interdita;
  - IV – construção que seja considerada inadequada pela área ocupada, nos seguintes índices:
    - a) menos de 20% da área de terrenos multifamiliares.

A Lei complementar nº 319, de 6 de julho de 2015, acrescentou o parágrafo único ao Artigo, definindo que são consideradas edificadas as propriedades usadas totalmente para atividade econômica licenciada pelo ente municipal (PALMAS, 2015).

No ano de 2017, a Lei Complementar nº 369, de 30 de março, interrompeu os prazos para aplicação da alíquota progressiva do IPTU para o cumprimento da obrigação de edificar no ano de 2017, somente para os imóveis notificados que são a única propriedade urbana do contribuinte (PALMAS, 2017).

Em seguida, a Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, instituiu o novo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, que é complementado, de acordo com o que dispõe o Artigo 3º, pela Lei de uso e ocupação do solo, Lei de parcelamento do solo urbano, código de obras e edificações, código de posturas e Lei municipal do meio ambiente (PALMAS, 2018).

A referida Lei, ao tratar sobre o parcelamento e edificação ou utilização compulsórios, definiu que o instrumento seria utilizado em imóveis caracterizados como não edificados, subutilizados ou não utilizados, com exceção das seguintes propriedades:

- Art. 242 (...)
- I - com função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente;
  - II - de interesse do patrimônio cultural ou ambiental;
  - III - não edificado, parcialmente ocupado ou vazio, com atividade econômica que requeira espaços livres para o seu funcionamento;
  - IV - imóveis com exploração de produtos hortifrutigranjeiros vinculados a programas de abastecimento alimentar, devidamente registrados nos órgãos competentes.

Neste mesmo Artigo, no §1º, também houve a caracterização do que será considerado um imóvel subutilizado e/ou não utilizado:

- I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% (dez por cento) do potencial construtivo permitido para edificação no lote;
- II - aquele cuja área construída seja igual ou superior à estabelecida no inciso I, porém abrigue atividade econômica notoriamente incompatível com o porte da edificação por período superior a 2 (dois) anos;
- III - aquele cujo investimento na edificação for inferior ao preço do lote;
- IV - aquele com edificações desocupadas por um período igual ou superior a 5 (cinco) anos;
- V - edificação em ruínas ou que tenha sido objeto de demolição, abandono, desabamento ou incêndio;
- VI - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica, tais como abastecimento de água e esgotamento sanitário, energia elétrica e acesso por vias pavimentadas e transporte público, a uma distância inferior a 800 metros;
- VII - o imóvel urbano com área igual ou inferior a 5.000,00 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), com coeficiência de aproveitamento igual a zero;
- VIII - a edificação abandonada ou desocupada há mais de 2 (dois) anos, independente da área construída.

Nos últimos dias de 2018, foi alterada a redação do disposto no inciso VII, do §1º, do Artigo 242, por meio da Lei Complementar nº 411, que suprimiu o texto relativo à coeficiência de aproveitamento igual a zero, passando a possuir a seguinte redação (PALMAS, 2018): VII - o imóvel urbano com área igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados).

Um novo regulamento do código tributário municipal foi aprovado, por meio do Decreto nº 1667, de 6 de dezembro de 2018, que tratou sobre o cadastro imobiliário, atribuindo à Secretaria Municipal de Finanças a utilização dos mecanismos de gestão urbanística constados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A legislação municipal mencionada, neste estudo, não se trata de uma relação exaustiva, foram destacadas aquelas de maior interesse para a pesquisa.

## 5 RESULTADOS E ANÁLISE

A presente pesquisa visa a esclarecer como se deu a implantação do Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo na cidade de Palmas. O histórico da urbanização brasileira mostra o quanto a desigualdade social, existente desde o período colonial, refletiu na construção das cidades, causando segregação espacial e estimulando a especulação imobiliária, que são problemas que impedem o bem-estar de todos os moradores da cidade, em especial, os menos favorecidos.

É evidente que as cidades têm que atender a sua função social, limitando o direito de propriedade, que deve se submeter ao interesse comum da sociedade e não somente das elites ou da população com maior capacidade econômica, financeira e política.

A Constituição Federal de 1988 buscou assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, por meio da aplicação do parcelamento ou edificação compulsório, do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação (BRASIL, 1988).

Somente por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, é que os instrumentos constitucionais foram regulamentados, instrumentalizando os municípios e subsidiando as suas ações, tudo com o objetivo geral de garantir a função social das cidades e o bem-estar de seus moradores (BRASIL, 2001).

Ressalta-se que a legislação federal trouxe aos municípios mecanismos para a promoção da adequação da área urbana, para um melhor aproveitamento do solo e uma disposição mais equilibrada e sustentável das cidades.

Diante disso, o plano diretor é considerado o instrumento básico da política urbana municipal, visto que estabelece limites, diretrizes e obrigações ao exercício do direito de propriedade. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 182, facultou ao município, por meio de lei específica, definir a área não edificada, subutilizada ou não utilizada, incluída no plano diretor, que será objeto de PEUC, IPTU progressivo e desapropriação (BRASIL, 1988).

Como assinalado por Santoro e Costa (2019, p. 10),

é papel do município identificar os parâmetros para uso dos mecanismos constitucionais, por ausência de cumprimento da função social, garantindo assim, a aplicação mais eficiente dos instrumentos, parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em título de dívida pública.

Os critérios relacionados ao cumprimento da função social pelo município devem seguir as determinações contidas no Estatuto da Cidade, entre outras, as mais relacionadas à pesquisa, que são (BRASIL, 2001):

Art. 2º (...)

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

(...)

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

(...)

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

Entre os instrumentos da política urbana, os municipais, definidos pelo Estatuto da Cidade, são: “(i) plano diretor; (ii) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e (iii) o zoneamento ambiental” (BRASIL, 2001).

No Município de Palmas, após a vigência do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001, foi definido o macrozoneamento territorial do município, por meio da Lei Complementar nº 56, de 16 de setembro de 2002, que é essencial para a delimitação geográfica das áreas do território em que serão determinadas formas de uso, gozo e proteção da propriedade, respeitando o planejamento municipal, alicerçado no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, sendo parte integrante do plano diretor municipal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018).

A progressividade do IPTU em Palmas foi mencionada no Código Tributário de Palmas, instituído pela Lei Complementar nº 61, de 31 de dezembro de 2002. Entretanto, atribuiu à

legislação específica a competência para atribuir as determinações ao contribuinte e fixar o valor da alíquota (PALMAS, 2002).

A referida legislação, no tocante à alíquota, manteve as determinações do Estatuto da Cidade no que diz respeito à manutenção da majoração pelo período de 5 anos, no valor máximo de 15% e a impossibilidade de concessão de isenção ou anistia, no que se refere à progressividade.

No ano de 2005, foi instituído um novo Código Tributário Municipal, por meio da Lei nº 107, de 30 de setembro de 2005, que já previu a aplicação do IPTU progressivo aos terrenos não edificados e que não fossem a única propriedade do contribuinte (PALMAS, 2005).

O avanço legislativo do Município de Palmas foi mínimo, considerando as determinações contidas nos Códigos Tributários Municipais de 2002 e 2005, por não ser o Código Tributário a codificação apropriada para dispor sobre todas as normativas dos instrumentos constitucionais, considerando as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

Além do marco regulatório que foi a instituição da Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001, a criação do Conselho Nacional das Cidades e do Ministério das Cidades no ano de 2003, como comentou Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013), “foram marcos institucionais relevantes para estabelecer a política nacional de desenvolvimento urbano, com a criação de campanhas importantes como a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, que incentivou e apoiou a elaboração dos planos diretores pelos entes municipais”.

A Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, instituiu o Plano Diretor de Palmas, que nasce nesse contexto nacional, expondo que a propriedade atende a sua função social, quando cumpre o interesse coletivo expresso no plano (PALMAS, 2007).

O debate para sua elaboração foi iniciado no ano de 2006. A norma ordena o desenvolvimento e o crescimento sustentável de Palmas, determinando a política urbana, voltada para o alcance das funções sociais das cidades e para resguardar o bem-estar de seus moradores, de acordo com a metodologia estabelecida pelo Ministério das Cidades, com a participação da sociedade civil organizada.

O Plano Diretor participativo de Palmas, do ano de 2007, trouxe conceituação das expressões: inclusão social, sustentabilidade, a humanização da cidade e a gestão democrática da política urbana, além de definir princípios e apresentar elementos para resguardar o direito de toda sociedade: a cidade e a redução das desigualdades, por meio do ordenamento territorial e o acesso ao espaço urbano (CORIOLANO; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013).

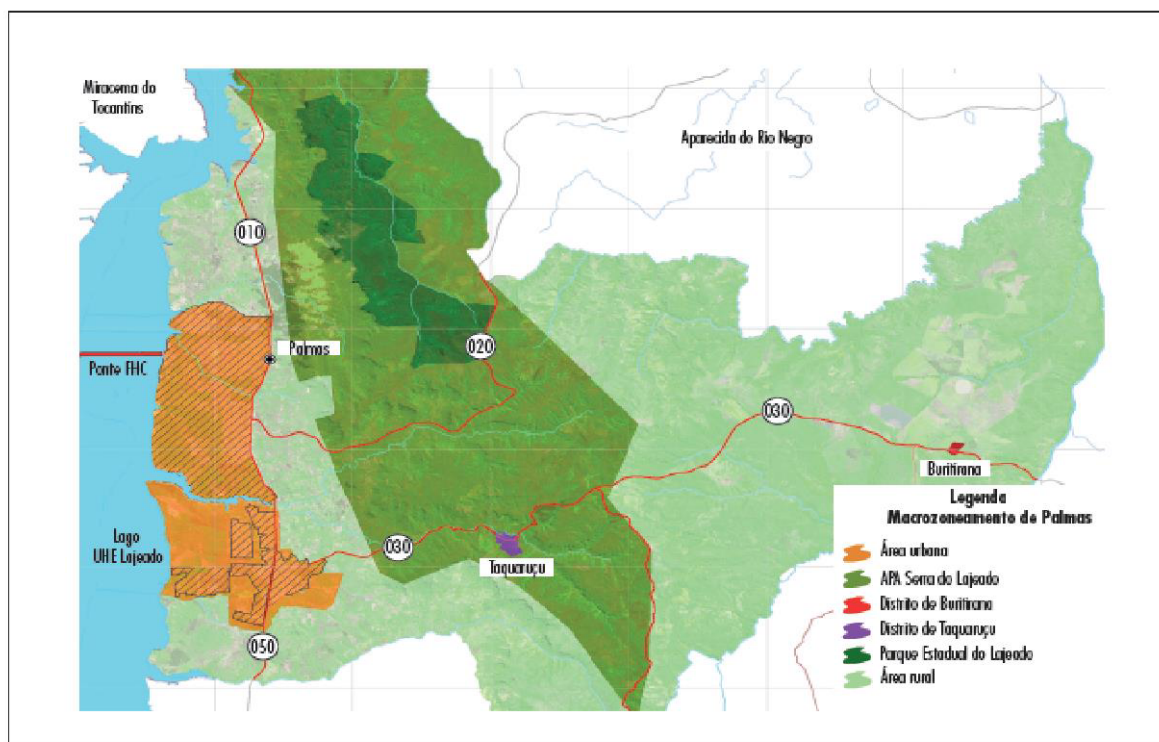
A participação popular ficou resguardada pelo Plano Diretor de 2007, ao dispor que os programas urbanísticos serão discutidos com a comunidade, utilizando-se de instrumentos de gestão democrática, que definiu como: conselhos, fundos e conferências municipais, orçamento participativo, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei, referendo popular e plebiscito (PALMAS, 2007).

Bazolli (2012) afirma que, ao realizar o diagnóstico para a elaboração do Plano Diretor de Palmas de 2007, ficou constatado e confirmado, por meio de audiências públicas, que a dispersão urbana é uma das maiores deficiências da cidade, causando vazios urbanos.

Como destacado em linhas anteriores, o vazio urbano leva a problemas na infraestrutura, no transporte urbano, nos serviços e equipamentos públicos, aumentando o custo de urbanização, entre outros.

No que se refere ao macrozoneamento, que tradicionalmente servia tão somente para dividir a área do município em rural e urbana. Com o Estatuto da Cidade passou a ser visto como referencial para aplicação do plano diretor, para uso e ocupação do espaço urbano, de acordo com as estratégias traçadas pela política urbana. O Plano Diretor de Palmas de 2007 dividiu a cidade em área urbana, de urbanização específica e área de urbanização de interesse turístico e rural (Figura 4), como demonstrado a seguir:

**Figura 4- Macrozoneamento do Município de Palmas - Plano Diretor de 2007**



Fonte: Coriolano, Rodrigues e Oliveira, 2013

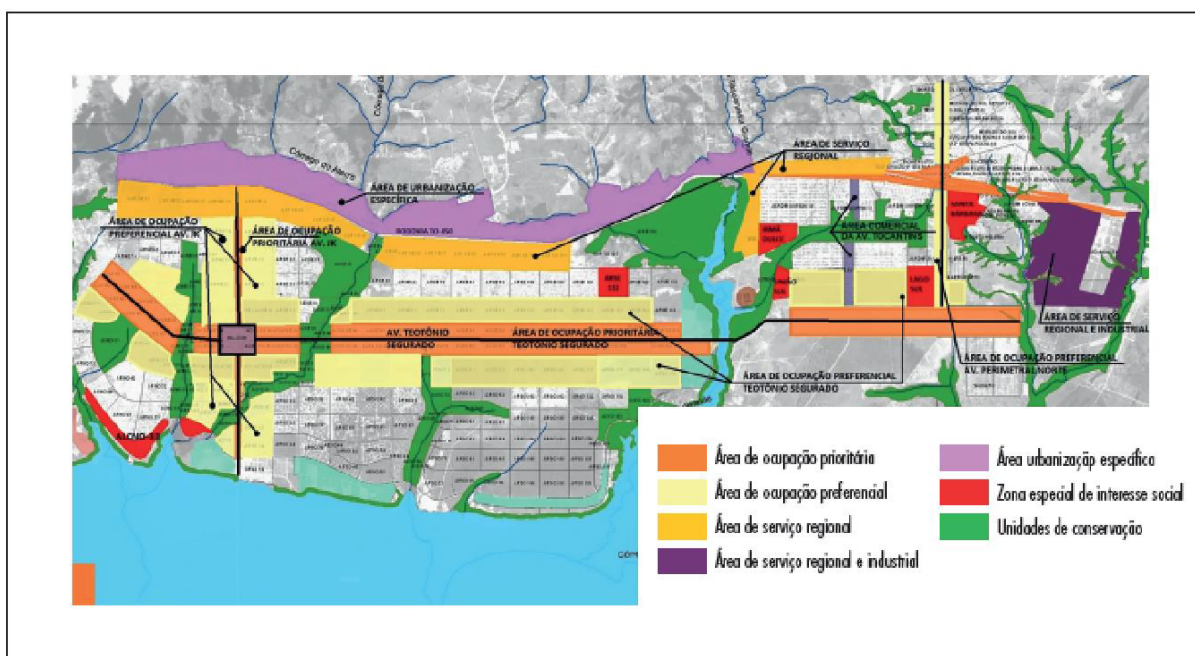
## 5.1 Aplicação do PEUC em Palmas

O Estatuto da Cidade, em seu Artigo 42, I, determinou que o plano diretor contenha a delimitação das áreas onde será aplicado o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, levando-se em conta a existência de infraestrutura e demanda para utilização (BRASIL, 2001).

A Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, em seu Artigo 19, atribuiu à Lei específica a normatização do parcelamento do solo urbano, de área de urbanização específica e de interesse turístico, destacando que o parcelamento do solo urbano só é possível em áreas dentro do perímetro urbano e de urbanização específica de Palmas (PALMAS, 2007).

Em seu Artigo 75, a referida Lei estabelece que o instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsório, seguido da aplicação do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública poderão ser utilizados em todos os imóveis subutilizados em áreas com infraestrutura, que se localizem em áreas de ocupação prioritária e preferencial que o Plano Diretor participativo de Palmas estabelece (Figura 5), demonstrado a seguir:

**Figura 5 - Mapa de ordenamento do solo de Palmas - Plano Diretor de 2007**



Fonte: Coriolano, Rodrigues e Oliveira, 2013

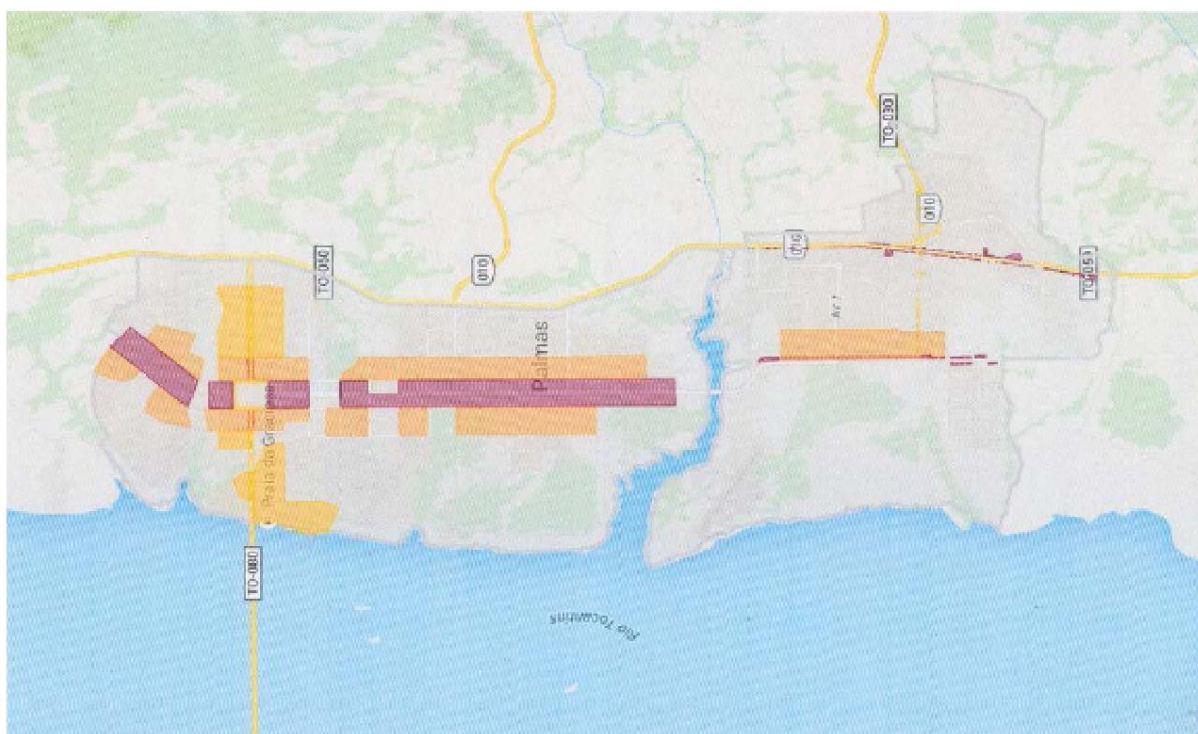


As áreas de ocupação prioritária, de acordo com Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013), têm o objetivo de adensamento alto e maior coeficiente de aproveitamento do terreno. Enquanto as áreas de ocupação preferenciais são as que objetivam o adensamento médio.

A regulamentação do PEUC e do IPTU progressivo em Palmas ocorreu, por meio da Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009, após a incidência de interferências do setor imobiliário, visando a prorrogar a aplicação do instrumento e para excluir os lotes multifamiliares de sua incidência. A pretensão não obteve sucesso, o que foi benéfico para o interesse da coletividade (BAZOLLI, 2016).

A área de abrangência do PEUC estabelecido pela lei específica manteve o disposto no Plano Diretor de Palmas de 2007 que, segundo Bazolli (2016), são: os lotes comerciais nas áreas centrais, localizados nas Avenidas Teotônio Segurado e Juscelino Kubitschek; áreas existentes entre o Córrego Brejo Cumprido e o Ribeirão Suçupara; imóveis de até 10 (dez) lotes unifamiliares e lotes multifamiliares com áreas superiores a 2.000m<sup>2</sup>, localizados entre as áreas residenciais: sudoeste 151 e noroeste 71 e a sudeste 151 e a nordeste 71 (Figura 6), demonstradas a seguir:

**Figura 6 - Áreas de Palmas definidas para utilização do PEUC**



Fonte: Bazolli, 2016

Denaldi *et al* (2015) discorreram sobre as etapas que o ente municipal deve adotar para a aplicação do PEUC, sendo: planejamento, notificação, averbação, monitoramento e avaliação.

Vale salientar que a sequência das etapas não é taxativa, podendo haver necessidade de revisar o planejamento inicial, o que influenciaria em todos os demais processos.

No caso do Município de Palmas, o planejamento para aplicação do PEUC incidiu, inicialmente, por meio do Plano Diretor de 2007, que estabeleceu a área de abrangência do mecanismo, as formas de notificação do proprietário (pelo servidor do executivo ou por edital), bem como discorreu sobre os prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel. A outra parte do planejamento ocorreu com a regulamentação do PEUC, realizada com a instituição de Lei específica, Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009.

Posteriormente, foram identificados imóveis objetos de notificação. O cadastro imobiliário do Município, se estivesse atualizado, seria a melhor fonte de informações para se descobrir quais seriam as propriedades não edificadas ou subutilizadas.

Ressalta-se que, no Município de Palmas, o cadastro imobiliário é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças. Diante disso, Brajato (2008) destaca que é sabido que os municípios brasileiros não têm cadastros alimentados de modo completo e confiável, a fim de serem a única fonte para definir os imóveis não utilizados, não edificados ou subutilizados de um município, necessitando de outras informações para proceder às notificações.

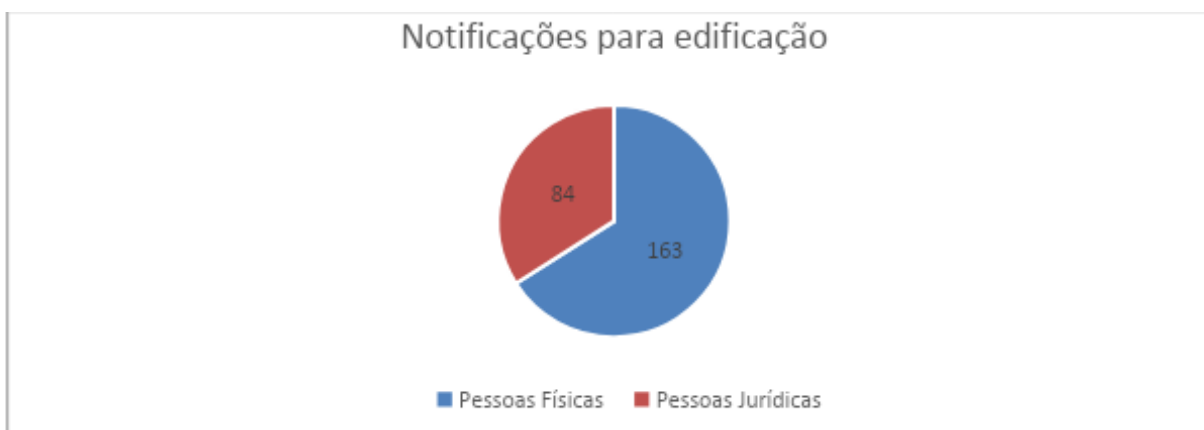
No tocante ao arranjo institucional, a coordenação na aplicação do PEUC coube à Secretaria de Finanças de Palmas, com apoio da Secretaria de Planejamento Urbano. Atualmente, não está disponível, nos documentos oficiais divulgados nos portais da transparência dos sites da Prefeitura Municipal de Palmas, nenhum indício da existência de regulamentação administrativa estabelecendo orientações, critérios ou procedimentos para a realização das notificações neste período.

Constata-se que, no Diário Oficial do Município de Palmas nº 280, de 16 de maio de 2011, foram notificados, para edificação compulsória, proprietários de 247 (duzentos e quarenta e sete) imóveis e, para parcelamento compulsório, proprietários de 8 (oito) imóveis, ambas notificações constando uma lista com a razão social ou nome do proprietário do imóvel, acompanhado de número de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ ou de Cadastro de Pessoa Física - CPF e número do Código de Cadastro do Imóvel - CCI. (PALMAS, 2011)

Essa publicação oficial consta a notificação de 247 (duzentos e quarenta e sete) imóveis para edificação compulsória, correspondente a 194 (cento e noventa e quatro) proprietários diferentes. As notificações, relativas à obrigação de parcelamento, foram realizadas para 8 (oito) propriedades, todas pertencentes a duas pessoas jurídicas. Pelo teor das notificações, com

a identificação do imóvel somente pelo CCI, não há como saber a localização do imóvel (PALMAS, 2011).

**Figura 7 - Natureza jurídica dos proprietários notificados em 2011 para edificação**



Fonte: elaboração própria, 2023

Nesse sentido, Denaldi *et al* (2017) observaram que as notificações apresentaram diversas inconsistências, tais como: não houve notificação pessoal dos proprietários, a identificação dos imóveis foi superficial e foi constatada a inexistência de processo administrativo individualizado motivando as notificações.

**Figura 8 - Texto da notificação dos proprietários para edificação em 2011**

#### NOTIFICAÇÃO DE EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA

A Diretoria de Administração Tributária da Secretaria de Finanças nos termos do art. 8º, I combinado com § 1º do art. 2º, da Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009, faz público que apartir da data desta notificação, fica o proprietário do imóvel que abaixo se especifica notificado:

I - para que no prazo de 01 (um) ano seja protocolado o projeto de construção no órgão municipal competente de conformidade com o disposto no art. 5º, § 4º, inc. I da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

II - para que no prazo de 02 (dois) anos a contar da data de expedição do alvará de construção, de conformidade com o disposto no § 1º do art. 3º, da Lei Complementar nº 195, combinado com art. 5º, § 4º, inc. II da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, efetue a conclusão da edificação.

Fonte: Diário Oficial do Município de Palmas nº 280, de 16 maio de 2011

**Figura 9 - Texto da notificação dos proprietários para parcelamento em 2011**

## NOTIFICAÇÃO DE PARCELAMENTO COMPULSÓRIO

A Diretoria de Administração Tributária da Secretaria de Finanças nos termos do art. 8º, I combinado com § 2º do art. 2º, da Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009, faz público que apartir da data desta notificação, fica o proprietário do imóvel que abaixo se especifica notificado para que no prazo de 01 (um) ano seja protocolado o projeto de execução de loteamento no órgão municipal competente de conformidade com o disposto no art. 5º, § 4º, inc. I da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

Fonte: Diário Oficial do Município de Palmas nº 280, de 16 maio de 2011

Em face das irregularidades, a gestão municipal posterior iniciou o processo de aplicação do PEUC, com mandato para o período de 2013-2016 e cancelou as notificações com a participação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (DENALDI *et al*, 2017).

Em 11 de julho de 2013, a Prefeitura Municipal de Palmas, por meio do Decreto nº 527, determinou a competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano para notificar os proprietários de propriedades urbanas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas (PALMAS, 2013).

Na época do Decreto, o Prefeito Municipal alegou que, após a aplicação da penalidade por 5 (cinco) anos, caso o imóvel permaneça irregular, redundará na arrecadação de 40 milhões ou a abertura de 20 a 25 mil lotes na capital (PALMAS, 2013).

Em 2014, foi regulamentada a notificação para cumprimento do PEUC, com a instituição do Decreto nº 699, de 10 de janeiro de 2014, informando que as notificações foram fundamentadas nas informações presentes no cadastro fiscal do proprietário do imóvel (PALMAS, 2014).

O aludido Decreto dispôs sobre o local de notificação do proprietário, quando domiciliado no Município de Palmas, receberá, em seu endereço, notificação expressa que será entregue por um servidor do município. Caso o proprietário resida, ou seja, domiciliado em outro município, a notificação será realizada por carta registrada, com seu devido aviso de recebimento (PALMAS, 2014).

Uma questão importante destacada no Decreto, em seu Artigo 2º, §1º, é que, se o proprietário do imóvel ou seu representante não for localizado, a notificação pode ser entregue a qualquer pessoa que estiver no imóvel. A normativa convalidou as notificações já realizadas que estiverem de acordo com o Decreto municipal. Nesse tópico, não se enquadram as realizadas em 2011, via Diário Oficial do Município (PALMAS, 2014).

Esse Decreto não mencionou sobre o processo administrativo específico para tratar da aplicação do PEUC, bem como não explicou sobre modelo de notificação a ser utilizado, os prazos para contestação e demais questões específicas ao tema, como prazos para edificação e construção, concessão de alvará, entre outras condições que constam no Estatuto da Cidade.

Diante da falta de especificidade, aplica-se ao processo administrativo que trata da aplicação do PEUC, com a consequente cobrança do IPTU progressivo, a mesma norma que regula o processo administrativo contencioso fiscal e que disciplina os processos administrativos tributários, Lei Complementar nº 288, de 28 de novembro de 2013 (PALMAS, 2013).

A partir do Decreto nº 699, de 10 de janeiro de 2014, as notificações não foram mais realizadas por meio de documentos públicos, pelo Diário Oficial do Município, como ocorreu em 2011, restando o acompanhamento, por meio de notícias veiculadas nos sites da Prefeitura Municipal de Palmas ou em matérias jornalísticas.

Não há indício de que houve qualquer averbação da obrigação de edificar ou parcelar na matrícula dos imóveis, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade e no Artigo 8º da Lei Complementar nº 195/2009, a fim de dar o efeito *erga omnes*, ou seja, de tornar pública a obrigação de parcelar ou edificar a futuros adquirentes ou proprietário (DENALDI *et al*, 2017).

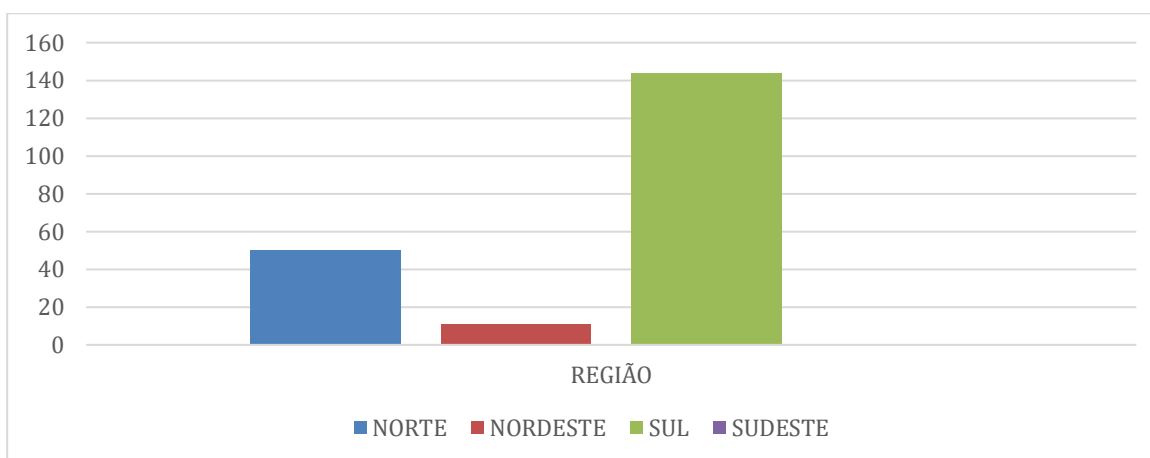
Portanto, a competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação para fazer o controle e a fiscalização das edificações e parcelamentos está disposta na Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009, que regulamentou o PEUC (PALMAS, 2009).

## **5.2 IPTU Progressivo em Palmas**

Decorridos os prazos de 1 (um) ano, a partir da notificação, para protocolo do projeto de edificação e de 2 (dois) anos, contados da aprovação do projeto pela Prefeitura, para início das obras, sem que o proprietário tenha tomado qualquer providência para o atendimento da notificação, o imóvel fica sujeito à incidência do IPTU progressivo.

Em 17 de março de 2015, por meio do Diário Oficial do Município de Palmas nº 1218, a Secretaria de Finanças tornou pública a incidência do IPTU progressivo no tempo, exercício de 2015, o primeiro ano de incidência de todos os imóveis, em razão do não cumprimento da obrigação de construir em 205 propriedades, demonstradas no Gráfico 1, a seguir:(PALMAS, 2015).

**Gráfico 1 - Número de imóveis com incidência de IPTU Progressivo por região de Palmas (2015)**



Fonte: elaboração própria, 2023.

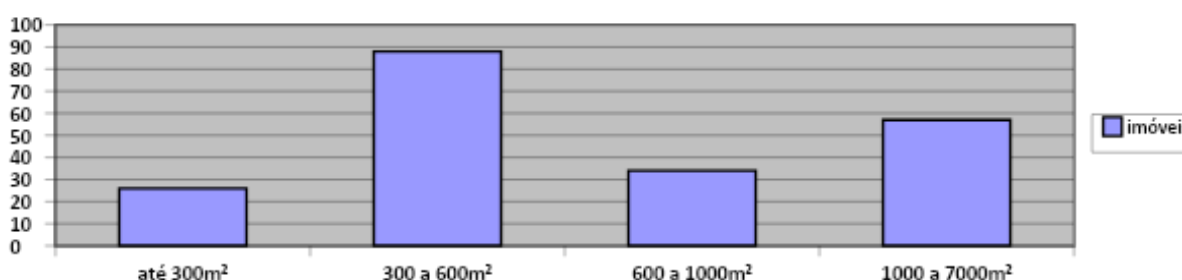
Ao proceder com a identificação dos imóveis, a Prefeitura Municipal de Palmas informou o Código de Cadastro do Imóvel – CCI, endereço, número do processo, data da notificação, a área do lote, área edificada e a situação.

Em relação às datas das notificações para construção, foram realizadas no período de 4 a 31 de dezembro de 2013. A Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009, em seu Artigo 3º, §1º, estabelece que, “após a notificação, o proprietário terá o prazo de 2 (dois) anos para conclusão da obra, após a expedição do alvará de construção” (PALMAS, 2009).

O prazo estabelecido pela legislação municipal respeita o disposto no Artigo 5º, da Lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001, conhecido como Estatuto da Cidade, que fixa o prazo mínimo de 1(um) ano para protocolo do projeto de construção e de 2(dois) anos, contados a partir da aprovação do projeto para o início das obras (BRASIL, 2001).

Além da identificação dos imóveis por seus endereços, as notificações feitas em 2015, por meio do Diário Oficial do Município nº 1218, detalham o tamanho do imóvel notificado, sendo a propriedade com menor área de 121m<sup>2</sup> (cento e vinte e um metros quadrados) e com maior área 6.548,50 m<sup>2</sup> (seis mil e quinhentos e quarenta e oito metros quadrados). O maior número de propriedades notificadas possui o tamanho entre 300 a 400 m<sup>2</sup> (gráfico 1), como indica o Gráfico 2 a seguir:

**Gráfico 2- Número de imóveis com incidência IPTU 2015 de acordo com o seu tamanho**



Fonte: elaboração própria, 2023.

Novamente, não há qualquer informação pela Secretaria de Finanças do Município de Palmas sobre a averbação da obrigação de realizar a matrícula dos imóveis no Cartório de Registro de Imóveis, conforme orientação do Artigo 5º da Lei na Cidade e no Artigo 8º da Lei Complementar nº 195/2009.

De acordo com o disposto no Artigo 7º, §1º, do Estatuto da Cidade, o valor da alíquota do IPTU progressivo é fixado em lei específica e não deve ultrapassar a duas vezes o valor referente ao ano anterior e ser de no máximo 15% (quinze por cento). Ressalta-se que, uma vez cumprida a obrigação, a cobrança deve cessar e, em caso de não cumprimento pelo período de 5 (cinco) anos, o município pode manter a incidência da progressividade em alíquota máxima.

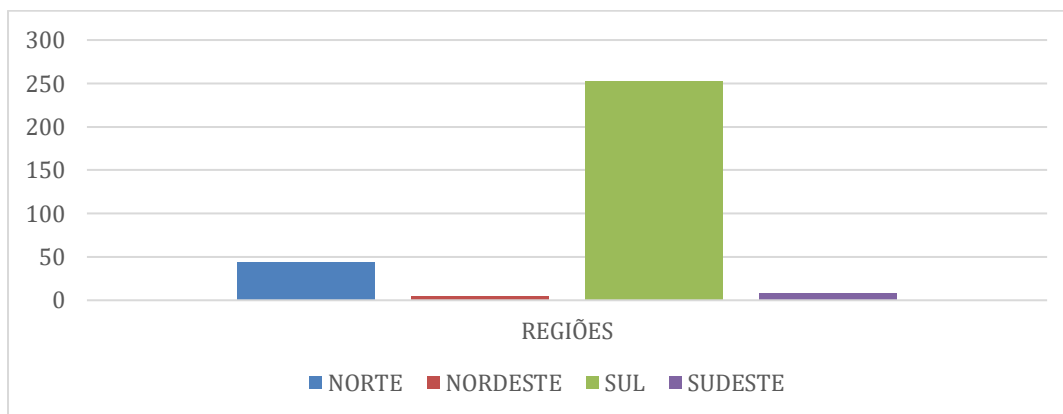
No Município de Palmas, a Lei Complementar nº 296, de 3 de julho de 2014, alterou as Leis Complementares nº 195/2009 e 155/2007, para estabelecer o valor da alíquota do IPTU progressivo no tempo. Em cada ano, corresponderá ao dobro da alíquota do ano anterior e que a alíquota a ser aplicada é a definida para área incluída no Plano Diretor, fixada por lei específica. Na capital tocantinense, o valor da alíquota do IPTU varia de acordo com a área de localização do imóvel, sendo este mesmo critério utilizado para a sua progressividade (PALMAS, 2014).

No ano de 2016, a Superintendência de Administração Tributária de Palmas publicou, no Diário Oficial do Município nº 1451, em 29 de fevereiro, edital comunicando a incidência de IPTU progressivo a 310 (trezentos e dez) propriedades que descumpriram a obrigação de construir (PALMAS, 2016).

Novamente, o município não trouxe quaisquer informações que possibilitasse a identificação do proprietário do imóvel, apresentando uma relação com o número do Código de Cadastro do Imóvel - CCI, endereço, número do processo, data da notificação, a área do lote, área edificada, se era o primeiro ou o segundo ano de progressividade e a situação desconhecida

para todas as propriedades. As notificações para construir foram realizadas no período de 6 a 31 de dezembro de 2014 (PALMAS, 2016), demonstradas no Gráfico 3, a seguir:

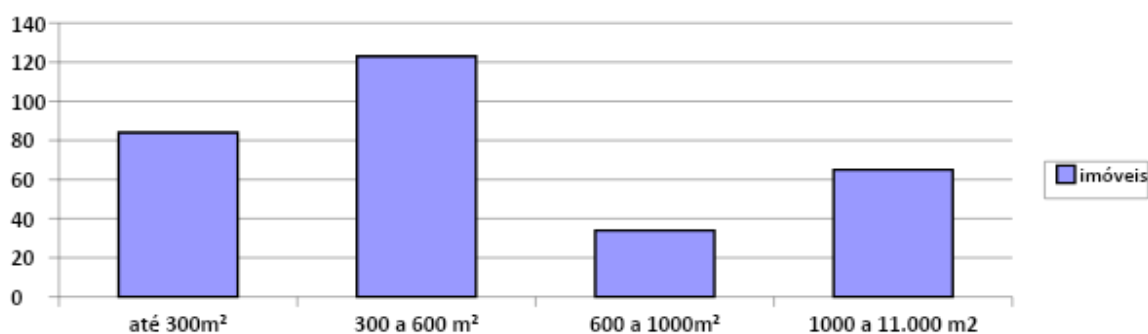
**Gráfico 3 - Número de imóveis com incidência de IPTU Progressivo por região de Palmas (2016)**



Fonte: elaboração própria, 2023.

A incidência da progressividade em 2016 atingiu um número muito maior de quadras da cidade de Palmas do que a ocorrida em 2015. No tocante ao tamanho dos imóveis, a Prefeitura dessa cidade passou a cobrar o IPTU progressivo de 4 (quatro) grandes glebas: a menor com área de 43.259,51 m<sup>2</sup> e a maior com 304.777,26 m<sup>2</sup>. Os demais imóveis possuíam área que variavam entre 121 m<sup>2</sup> e 10.745 m<sup>2</sup>. Também se tratavam do primeiro e segundo ano de progressividade do imposto, conforme indica o Gráfico 4, a seguir:

**Gráfico 4 - Número de imóveis com incidência IPTU 2016 de acordo com o seu tamanho**



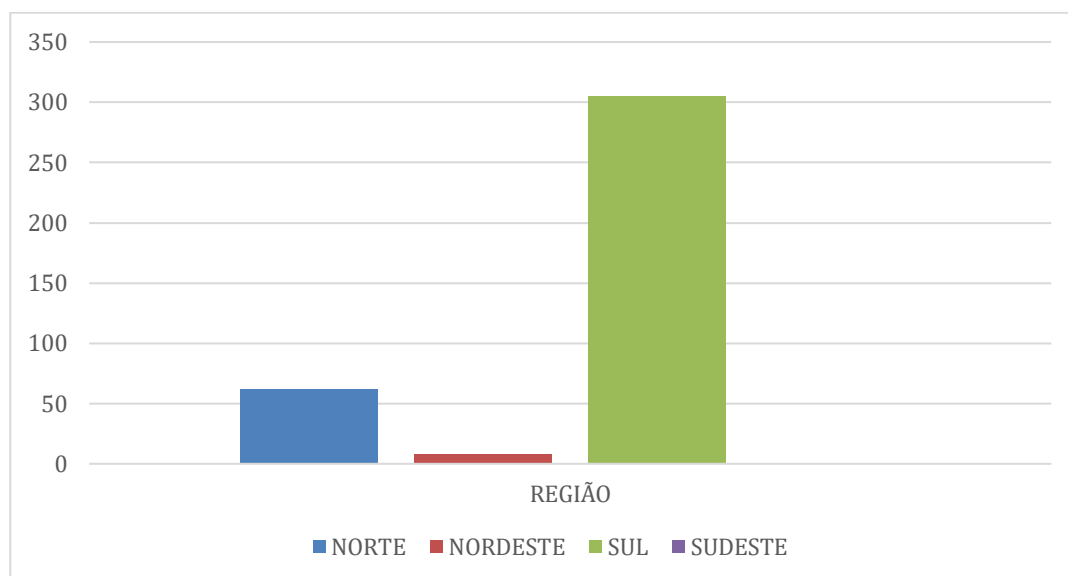
Fonte: elaboração própria, 2023

No ano de 2017, por meio do Diário Oficial do Município nº1699, de 22 de fevereiro de 2017, a Superintendência de Administração Tributária de Palmas tornou pública a incidência



da progressividade do IPTU sobre 363 (trezentos e sessenta e três) propriedades, sendo 3 (três) glebas com tamanho de 43.259,51 a 484.124,94 m<sup>2</sup>, conforme Gráfico 5, a seguir:

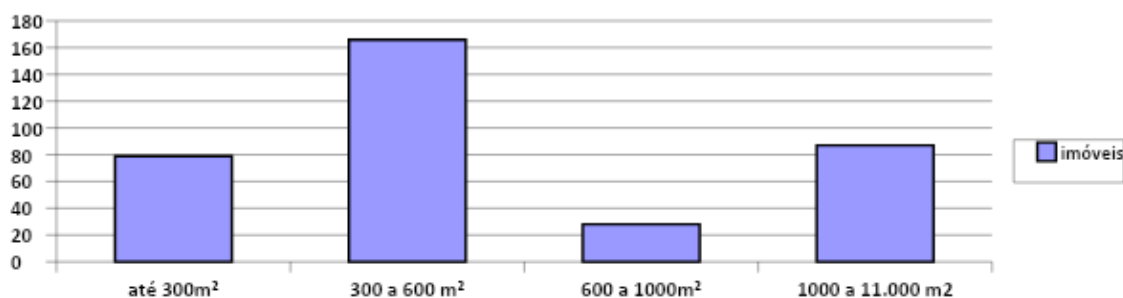
**Gráfico 5 - Número de imóveis com incidência de IPTU Progressivo por região de Palmas (2017)**



Fonte: elaboração própria

A incidência da progressividade, em 2017, atingiu um número menor de quadras da cidade de Palmas do que a ocorrida em 2016. No tocante ao tamanho dos imóveis, a Prefeitura de Palmas passou a cobrar o IPTU progressivo de 3 (três) grandes glebas e os demais imóveis possuíam áreas que variavam entre 100 m<sup>2</sup> e 10.754 m<sup>2</sup>. Também se tratavam do primeiro, segundo e terceiro ano de progressividade do imposto, como indica o Gráfico 6, a seguir:

**Gráfico 6 - Número de imóveis incidência IPTU 2017 de acordo com o seu tamanho**



Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante desse cenário, baseado nas informações oficiais e públicas fornecidas pela Prefeitura Municipal de Palmas, por meio do Diário Oficial do Município, é possível concluir

que, no ano de 2017, Palmas tinha 113 (cento e treze) propriedades sujeitas à incidência de IPTU progressivo no tempo pelo terceiro ano consecutivo e 124 (cento e vinte e quatro) imóveis pelo segundo ano. O maior número de propriedades com incidência da progressividade do IPTU possui área entre 300 (trezentos) a 600 (seiscentos) metros quadrados.

O Estatuto da Cidade, em seu Artigo 8º, prevê que, passados 5 (cinco) anos de cobrança da progressividade do IPTU, sem o cumprimento da obrigação de edificar, parcelar ou utilizar o imóvel, o ente municipal poderá realizar a desapropriação dos imóveis, mediante pagamento em títulos de dívida pública. A legislação municipal acompanhou a federal neste sentido, reproduzindo o disposto na Lei Federal nº 10257/2001, no Artigo 5ª da Lei Complementar nº 195/2009, que regulamentou o PEUC em Palmas.

De acordo com o Estatuto da Cidade de Palmas, se, no ano de 2017, havia imóveis no terceiro ano de cobrança da progressividade do IPTU, caso os proprietários insistissem na obrigação de não construir, parcelar ou utilizar o imóvel, a previsão era de que, no ano de 2019, estivessem no quinto ano de cobrança, sujeitando-se à desapropriação pelo município, com pagamento de indenização do título da dívida pública.

Entretanto, no ano de 2018, às vésperas da finalização do prazo de cinco anos que autorizava a Prefeitura Municipal de Palmas a promover as desapropriações, foi instituído um novo Plano Diretor Participativo de Palmas, por meio da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que alterou as características do imóvel subutilizado e não utilizado, antes dispostas no Artigo 75, §1º, da Lei Complementar 155/2007, que instituiu o antigo Plano Diretor Participativo de Palmas.

O Plano Participativo de Palmas de 2007 assim definia as características do imóvel subutilizado e/ou não utilizado, sujeito ao PEUC e, se não cumprida a obrigação, a progressividade do IPTU e a desapropriação:

§1º Para efeito desta Lei, considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado:

- I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote;
- II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote;
- III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 ( cinco) anos;
- IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infra-estrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros (PALMAS, 2007).

A Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que revogou o Plano Diretor Participativo de Palmas instituído pela Lei Complementar 155/2007, alterou as características

do imóvel subutilizado e não utilizado, em seu Artigo 242, que passou a definir um tamanho de propriedade igual ou inferior a 5.000 (cinco mil) metros quadrados (PALMAS, 2007/ 2008).

Essa definição foi alterada pela Lei Complementar nº 411, de 20 de dezembro de 2018, que aplicou a subutilização e não utilização aos imóveis urbanos com área igual ou superior a 5.000 (cinco mil) metros quadrados (PALMAS, 2018).

Assim, a partir de 2018, o PEUC somente poderia ser aplicado em decorrência da subutilização ou não utilização nos imóveis com área de 5.000 (cinco mil) metros quadrados ou maior que isso. Sem a possibilidade da aplicação do PEUC, também não ocorre a incidência do IPTU progressivo no tempo e o instituto da desapropriação mediante indenização por título de dívida pública.

Considerando as notificações de incidência do IPTU progressivo no tempo nos anos de 2015, 2016 e 2017, que informavam a área do imóvel, divulgadas nos Diários Oficiais do Município de Palmas nº 1218/2015, nº 1451/2016 e nº 1699/2017, a incidência do IPTU progressivo reduziu significativamente, conforme demonstra Quadro 2, a seguir:

**Quadro 2 - Número de imóveis com 5000m<sup>2</sup> ou mais com incidência de IPTU Progressivo em Palmas**

ANO	TOTAL DE IMÓVEIS NOTIFICADOS	PROPRIEDADES COM 5.000 M <sup>2</sup> OU MAIS
2015	205	1
2016	310	8
2017	363	8

Fonte: elaboração própria, 2023.

Após o ano de 2018, não foram localizados nos Diários Oficiais do Município novas notificações ou informações sobre a progressividade do IPTU.

Pelos números contidos na planilha acima, constata-se que a alteração legislativa interferiu diretamente na incidência do IPTU progressivo, que perdeu totalmente a sua utilização, se resumindo ao número irrisório de imóveis, como se os problemas que ele pretende auxiliar na solução já não existissem em Palmas.

A Secretaria de Finanças de Palmas informou que a nova Lei realinhou o IPTU progressivo de acordo com as audiências públicas realizadas. No que se refere aos vazios urbanos, destacou que são muito presentes em Palmas e prejudicam o desenvolvimento da cidade. Além disso, destacou que há perspectiva do IPTU progressivo atingir o nível zero e que será formulado um novo IPTU progressivo para combater a especulação imobiliária (COLUNA DO CT, 2019).

A medida legislativa desobrigou aos proprietários de imóveis menores que 5.000 (cinco mil) metros quadrados a construir e utilizar o imóvel, atendendo a sua função social, o que não trouxe qualquer benefício à cidade de Palmas, uma vez que os instrumentos constitucionais são importantes para o combate a problemas urbanos, como a especulação imobiliária e os vazios urbanos, que são notórios na capital palmense.

A aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo tem grande potencial de transformação das cidades, como já exposto na fundamentação teórica, pois reduz a desigualdade espacial, os conflitos sociais, diminui o custo de urbanização, promove bem-estar aos moradores e auxilia no cumprimento da função social das cidades.

Na cidade de Palmas, após a mudança legislativa de 2018, não ocorreram novas publicações no Diário Oficial do Município ou foram noticiadas no site da Prefeitura e por meio dos sistemas de comunicação, informações relativas à aplicação do PEUC ou do IPTU progressivo em Palmas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar, por meio de pesquisa documental, a implantação do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo no Município de Palmas, enquanto instrumento urbanístico, previsto na Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto das Cidades, destacando a importância da utilização do mecanismo no desenvolvimento das cidades, visando a responder questões referentes ao processo legislativo de implementação do imposto em Palmas.

O trabalho apresentou os seguintes objetivos específicos:

1. Conhecer o histórico da urbanização brasileira e seus principais problemas;
2. Compreender os instrumentos constitucionais urbanísticos à luz da legislação federal;
3. Identificar o processo legislativo desde a implementação do IPTU progressivo no tempo em Palmas.

O histórico da urbanização, apresentado na pesquisa, mostrou a origem dos problemas urbanísticos e contextualizou a necessidade dos instrumentos constitucionais para auxiliar na solução dos vazios urbanos, causados, principalmente, pela especulação imobiliária. Enfatizou o aperfeiçoamento da legislação federal, que resultou no Estatuto da Cidade, marco da garantia do direito à cidade.

A importância dessa análise histórica se dá pelo fato que os problemas atacados pelo IPTU progressivo existem no Brasil desde o período colonial, tendo o Estado atuado sempre a favor dos interesses do mercado, ainda que estes não fossem os mesmos da sociedade, seja por sua inércia ou por ações voltadas exclusivamente para o capital.

No tocante as consequências da urbanização brasileira nos moldes em que ocorreu, a segregação espacial é uma situação sempre presente, que como tema permeia várias disciplinas. O dia a dia dos municípios tem muitas particularidades, seja no que se refere aos serviços públicos, como no espaço público, que é marcado por conflitos e ações sociais.

É notório que a visão da terra como mercadoria gera muitos benefícios, que são apropriados por vários setores socioeconômicos, que se satisfazem com a configuração espacial da cidade. No entanto, o resultado do mercado das terras gera os vazios urbanos, que representam a forma de atuação dos agentes públicos e privados, de acordo com seus interesses financeiros.

Pode-se reiterar que a história da urbanização brasileira, no período colonial, feudal e ditatorial, com a elite sempre no comando e uma política urbanística voltada para o direito individual, fez com que os titulares do direito à propriedade acreditassem que os seus direitos eram sagrados e oponíveis a toda sociedade. Essa ideologia, que perdurou por tantos anos, de um direito de propriedade sem limites é um obstáculo ao entendimento que a cidade é um direito coletivo, assim, deve se submeter aos interesses sociais.

O estudo ressaltou a evolução na esfera federal ao reconhecer que as cidades precisam atender a sua função social e refletiu no ente municipal, que foi conduzido constitucionalmente ao dever de se utilizar de mecanismos para possibilitar o bem-estar social e a democratização do espaço urbano.

Todavia, as diretrizes trazidas pela legislação federal, que teve início com a Constituição Federal de 1988 e foi consolidada pelo Estatuto da Cidade, não foram encampadas pela gestão municipal de Palmas, que ensaiou a utilização do instituto, mas após a repercussão no mercado imobiliário, o transformou em letra morta, mitigando o seu alcance, como se a segregação espacial, a especulação imobiliária e os vazios urbanos não fossem problemas existentes na Capital Tocantinense.

Ademais, a gestão municipal não considerou a necessidade da participação popular, que deve ser consciente e efetiva, devendo ser apresentada de modo completo e crítico em relação aos dados discutidos, atentos às questões socioambientais e à formulação, acompanhamento e execução das políticas públicas, programas e planos relacionados ao desenvolvimento urbano (REIS; VENANCIO, 2016).

É importante considerar que o Estatuto da Cidade, em seu artigo 43, previu a realização de audiências públicas, incentivando a participação popular e garantindo a gestão urbana democrática que atenda aos anseios sociais (BRASIL, 2001).

Portanto, a participação popular, especialmente, na elaboração do plano diretor municipal, é um meio não somente de aproximar a norma da realidade e anseio social, como serve de agente fiscalizador da ação estatal, pressionando a criação e elaboração de políticas públicas mais eficientes.

As audiências públicas ocorreram durante as discussões sobre o plano diretor municipal, prevendo as áreas de PEUC e conseqüentemente de incidência do IPTU progressivo em Palmas. Entretanto, as mudanças legislativas, de iniciativa da gestão municipal, praticamente extinguindo a utilização do mecanismo não tiveram qualquer participação popular.

A sociedade merecia ter voz sobre a limitação de área imposta pela legislação e suas consequências na solução dos problemas urbanísticos da cidade.

Constatou-se que a implantação inicial do IPTU progressivo no tempo é benéfica e, como instrumento de política urbana para o desenvolvimento sustentável das cidades, reorganiza o uso do espaço urbano, reduz os custos de urbanização, facilita o acesso aos serviços e equipamentos públicos a toda população, mitiga a segregação espacial e, conseqüentemente, a social e cultural.

Diante disso, o Administrador Público não pode perder o enfoque da gestão social na implantação de políticas públicas, seja por qual mecanismo utilizar para executá-las, assim reiterado por Cançado, Fernando e Tenório (2015, p. 7):

Segundo Tenório (2010), o processo de construção conceitual de Gestão Social se daria por meio de um processo dialético negativo, sem pretensão de síntese conceitual, pois o termo ainda precisa transcender o espectro da gestão estratégica. Este marco conceitual “tem a pretensão somente de enfatizar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuar sob uma perspectiva na qual o determinante nas suas ações deve ser a sociedade e não o mercado” (TENÓRIO, 2015a). A perspectiva seria compartilhada, segundo autor, pela Escola de Frankfurt e pelo pensamento de Guerreiro Ramos.

O que ocorreu em Palmas contraria a gestão social, ao mudar a legislação para atender aos interesses do mercado e não da sociedade, que sofre com a segregação espacial, com os altos custos com infraestrutura, violência e tudo mais que as deficiências na urbanização causam.

Nesse estudo, percebeu-se que a dificuldade na utilização da progressividade do IPTU está na ausência de estrutura administrativa e planejamento por parte dos municípios, mas, essencialmente, na falta de interesse político dos gestores públicos, que, desde o período colonial, direcionam suas decisões para atender aos interesses financeiros dos mais favorecidos.

Assim, a gestão do parcelamento, edificação e utilização compulsória cabe aos municípios, devendo os planos diretores municipais estabelecer quais serão as áreas urbanas em que o mecanismo será aplicado, induzindo o adequado aproveitamento da propriedade imobiliária urbana, em locais onde já existam infraestrutura.

No Município de Palmas, a obrigação de construir, parcelar e edificar foi exigida dos proprietários de imóveis a partir do ano de 2013. Entretanto, percebe-se que a falta de organização e normatização, bem como a inobservância aos dispositivos do Estatuto das Cidades anularam todas as notificações realizadas.

Verificou-se que, no período compreendido entre os anos de 2015 a 2017, notificações foram realizadas e houve a implementação da progressividade do IPTU. Algumas propriedades

alcançaram até o terceiro ano consecutivo da incidência do IPTU progressivo, de acordo com as informações contidas nos Diários Oficiais do Município.

Entretanto, no ano de 2018, houve mudanças na legislação municipal, sob a alegação de se corrigir uma injustiça tributária, alteraram as características para um imóvel ser considerado não utilizado ou subutilizado, sendo o tamanho da área o principal fator para definir a utilização de uma propriedade. Essa medida, praticamente, extinguiu a utilização do mecanismo.

Neste sentido, é útil apresentar um cronograma fático e legislativo, a fim de visualizar a instituição da progressividade do IPTU, conforme aponta Quadro 3, a seguir:

**Quadro 3 - Cronograma Fático e Legislativos de Palmas**

<b>CRONOGRAMA FÁTICO E LEGISLATIVO</b>
<b>1988</b> – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
<b>1989</b> – INAUGURAÇÃO DA PALMAS / PLANO URBANÍSTICO BÁSICO
<b>1990</b> – CTM INSTITUIU O IPTU PROGRESSIVO
<b>1991</b> – NOVO CTM NÃO MENCIONOU IPTU PROGRESSIVO
<b>1995</b> – CTM INTITUIU O IPTU PROGRESSIVO
<b>1997</b> – ANISTIA DOS DÉBITO DE IPTU
<b>2001</b> - ESTATUTO DA CIDADE
<b>2002</b> - CTM PREVE IPTU PROGRESSIVO – NORMATIZAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA
<b>2005</b> – CTM MANTEVE IPTU PROGRESSIVO – NORMATIZAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA
<b>2007</b> – PLANO DIRETOR DE PALMAS – IPTU PROGRESSIVO – TROUXE DEFINIÇÕES (LC 155/2007)
<b>2009</b> – REGULAMENTAÇÃO DO PEUC – PRAZO NOTIFICAÇÃO – IPTU PROGRESSIVO 5 ANOS – DESAPROPRIAÇÃO
<b>2011</b> - 255 PROPRIETÁRIOS FORAM NOTIFICADOS PARA PEUC
<b>2013</b> - NOTIFICAÇÕES FORAM CANCELADAS
<b>2013</b> – CTM DEFINIU AS ALÍQUOTAS DO IPTU PROGRESSIVO
<b>2013</b> – DECRETO QUE DISPÕE SOBRE A NOTIFICAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS – PEUC
<b>2013</b> – NOTIFICAÇÃO DOS PROPRIETARIOS PARA PEUC NO PRAZO DE 2 ANOS
<b>2014</b> - NOTIFICAÇÃO DOS PROPRIETARIOS PARA PEUC NO PRAZO DE 2 ANOS
<b>2015</b> – 205 PROPRIEDADES TIVERAM O 1ª ANO DE INCIDÊNCIA DO IPTU PROGRESSIVO, MAIORIA IMÓVEIS COM 300 A 600M <sup>2</sup>
<b>2016</b> – 310 PROPRIEDADES TIVERAM INCIDÊNCIA DO IPTU PROGRESSIVO, MAIORIA IMÓVEIS COM 300 A 600M <sup>2</sup>
<b>2017</b> – 363 PROPRIEDADES TIVERAM INCIDÊNCIA DO IPTU PROGRESSIVO, MAIORIA IMÓVEIS COM 300 A 600M, 113 – 1ª, 2ª E 3ª ANO
<b>2018</b> – AUMENTO DA ÁREA DO IMÓVEL URBANO SUJEITO A INCIDÊNCIA DA PROGRESSIVIDADE – PROPRIEDADE IGUAL OU SUPERIOR A 5000 M <sup>2</sup>
<b>2020</b> – PRAZO 5 ANOS PARA DESAPROPRIAÇÃO



Fonte: elaboração própria, 2023.

Portanto, considera-se que a pesquisa obteve êxito em demonstrar como ocorreu a implantação do IPTU progressivo no tempo na cidade de Palmas, bem como a sua importância no desenvolvimento sustentável da capital tocantinense. As maiores dificuldades em sua realização ocorreram em razão da falta de transparência dos processos administrativos, bem como de normativas, estabelecendo todos os atos praticados pela administração pública municipal.

## REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo. Orientadora Erminia Terezinha Menon Maricato. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02082022-154643/pt-br.php> . Acesso em 3 mar. 2023.

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ANDRADE, Marcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. 2007. Revista De Direito Administrativo, 245, 158–178. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v245.2007.42126>. Acesso em: 15 fev. 2023.

ARAUJO, Manoel Victor Peres; CAVALCANTI, Lana de Souza. Segregação Socioespacial no Ensino de Geografia: um conceito em foco. 2018. Disponível em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/4775#:~:text=A%20segrega%C3%A7%C3%A3o%20socioespacial%20%C3%A9%20um,servi%C3%A7os%20b%C3%A1sicos%20e%20ao%20lazer>. Acesso em: 17 mar. 2023.

ASSIS, Karoline Marchiori de; GUIMARÃES, Evelim Bulhões. Tributação Ótima e Capacidade Contributiva: das limitações constitucionais à tributação do consumo de bens de demanda inelástica. *Economic Analysis of Law Review*. V.9, nº 2, p.259-287, Maio- Ago, 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/issue/view/530>. Acesso em 10 jan. 2023.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. O Estatuto da Cidade: comentado, p. 71-90, 2010. Disponível em:

[https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch5.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf). Acesso em: 8 abr. 2023.

BAZOLLI, João Aparecido. Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2012.94>. Acesso em: 2 fev. 2023.

\_\_\_\_\_, João Aparecido. **Palmas em foco**: contradições de uma cidade planejada. 2019.

\_\_\_\_\_, João Aparecido. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1254-1276, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/PBS85NqrsFWfjqgVjVpt5Mz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio. 2023.

BODNAR, Zenildo; Alexandre dos Santos; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. A sustentabilidade por meio do planejamento urbano. **Revista Brasileira de Direito**, v. 15, n. 3, p. 38-57, 2019. Disponível em:

<https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3646/2471>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**, Presidente Prudente, v.1, n. 1, p. 15-20, 1995. Disponível em: [https://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano\\_diretor\\_1237397365.pdf](https://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano_diretor_1237397365.pdf). Acesso em: 16 mar. 2023.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A Formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia, v. 11, n. 6, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48234>. Acesso em: 5 maio. 2013.

A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 7, p. 179–208, 2008. DOI: 10.55663/rbdu.v4i7.602. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/brajato-2008>. Acesso em: 5 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1996**. Institui o Código Tributário Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia\\_estatuto.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia_estatuto.pdf). Acesso em: 15 maio. 2023.

BRESSER, Luiz Carlos Perreira. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2010. Disponível em:

[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do\\_velho\\_novo\\_developimentismo.CF.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_developimentismo.CF.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. 2009. **PosFAUUSP**, [S. l.], n. 26, p. 34-49, 2009. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v0i26p34-49. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43638/47260>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BUCALEM, Miguel Luiz. Potencial do planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento das cidades brasileiras. **Estudos Avançados [online]**. 2019, v. 33, n. 97, p. 103-118. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.006>. Acesso em: 2 maio. 2023.

CANÇADO, Airton Cardoso; FERNANDO, José Roberto Pereira; TENÓRIO, Guilherme. **GESTÃO SOCIAL: epistemologia de um paradigma**. 2.ed. Curitiba: CVR, 2015.

CARDOSO, Roberta Monique Pontes Campos. O cenário onde surgiu a especulação imobiliária e a participação da especulação financeira. Caruaru: O Autor, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/41528>. Acesso em: 6 mar. 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **O princípio da segurança jurídica em matéria tributária**. 2003. Disponível: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67584/70194>. Acesso em: 5 fev. 2023.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Instrumentos de combate à especulação imobiliária. **Formação (Online)**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012. DOI: 10.33081/formacao.v1i1.1066. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1066>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CHALHUB, Melhin Namen. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ, Rio de Janeiro**, v. 6, n. 24, 2003. Disponível em:

[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista24/revista24.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24.pdf). Acesso em: 8 maio. 2023.

CLEMENTE, Juliana Carvalho; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da; SILVEIRA, Julio Gonçalves da. Vazio Urbano ou Subutilizado? Entre Conceitos e Classificações. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 30, 2012. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/article/view/6063>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, p. 131-145, 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/PBS85NqrsFWfjqgVjVPt5Mz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio. 2023.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p63>. Acesso em: 5 maio. 2023.

CUNHA, Nicodemos Victor Dantas. O IPTU progressivo no tempo. Orientadora Professora Doutora Regina Helena Costa. São Paulo. 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19357/2/Nicodemos%20Victor%20Dantas%20da%20Cunha.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima e SOUZA, Claudia Virginia Cabral de, Org. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: **Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação** / Denaldi, Rosana; Souza, Claudia Virginia Cabral de; Brajato, Dânia; Frota, Henrique Botelho e Correa, Lidia Forghieri Mendes. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. Tradução Márcio Pugliesi – São Paulo: Martin Claret, 2009.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: AlfaÔmega, 1984.

FARIA, José Ricardo Vargas. **Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico**. **Anais** do XV Enanpur, 2018. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/419>. Acesso em: 2 set. 2022.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Publicado em **Anais** do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod\\_resource/content/1/propurb.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdf). Acesso em: 8 mar. 2023.

FÓRUM DAS CIDADES. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/gestao-urbana#:~:text=No%20contexto%20geral%20das%20pol%C3%ADticas,renova%C3%A7%C3%A3o%20urbana%2C%20reconvers%C3%A3o%20de%20terrenos>. Acesso em: 5 maio. 2023.

FRANZESE, Cibele. **IPTU progressivo no tempo**. 2005. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1484/664.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 maio. 2022.

FRANÇA, Iara Soares de. **Planejamento, Gestão Urbana e os seus desafios em escalas não metropolitanas**. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n. 43, v. 3, p. 103-128, set-dez, 2021. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7722>. Acesso em: 5 maio. 2023.

GOMES, Daniela; MACHADO, Deborah. **Uma perspectiva histórico-materialista sobre a especulação imobiliária e a funcionalização da propriedade privada urbana**. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 15, p. 145-162, 2015. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/36>. Acesso em: 10 fev. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre factividade e validade**. Vol. I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIGA, Célia Kikumi Hirokawa. **Limitação do poder de tributar**. 2014. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1382/1/Artigo\\_C%C3%A9lia%20Kikumi%20Hirokawa%20Higa.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1382/1/Artigo_C%C3%A9lia%20Kikumi%20Hirokawa%20Higa.pdf). Acesso em: 31 maio, 2022.

IBGE . Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e da Unidades da Federação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

IPEA . Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Grandes Projetos Urbanos: das utopias de linhas nenhum as estratégias de qualquer lugar**. **Anais** do I Circuito de Debates Acadêmicos.

2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo36.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2023.

JÚNIOR, José Carlos Ferrari. Limites e potencialidades do planejamento urbano. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/258>. Acesso em: 1 mar. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Nebli, 2016.

\_\_\_\_\_. Henri. **A revolução urbana**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LIMA, Silvia Maria Santana Andrade; LOPES, Wilza Gomes Reis; FAÇANHA, Antônio Cardoso. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/55dJtxNQzWQggjYmJSbKf5F/?lang=pt>. Acesso em: 2 maio. 2023.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOURIDO, Francisco Barrocas. **Ética urbanística: O papel do Estado e do urbanista**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014. Disponível em: [https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-CDR-058\\_LOURIDO.pdf](https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-CDR-058_LOURIDO.pdf). Acesso em: 14 mar. 2023.

LUCINI, Andreia Cristina Guimarães Cantuária. **Palmas, no Tocantins, Terra de quem? As desapropriações e desposseções de Terra para a Implantação da Última Capital Projetada do Século XX**. 2018. Disponível em:

<https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/1041/1/Andr%C3%A9ia%20Cristina%20Guimara%C3%A3es%20Cantu%C3%A1ria%20Lucini%20-%20Tese.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2006.

MAIA, Tamara Mello Soares. **O princípio da não cumulatividade tributária**. 2016. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/47865/o-principio-da-nao-cumulatividade-tributaria>. Acesso em: 5 jan. 2023.

MARICATO, Ermínia. **"Habitação e Cidade"**. São Paulo: Atual Editora, 1997

MARISCO, Luciane Maranhá de Oliveira. **A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos**. 2003. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/102970>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004

MEIRA, José de Castro. Globalização e direito. **Boletim de Direito Administrativo**, 1996. Acesso em: 15 jan. 2023. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058142.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

NOGUEIRA, André Murilo Parente. **O Estado fiscal e o poder de tributar**. 2007. Acesso em: 10 jan.2023. Disponível

em:<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjx6-aD9Pf-AhUPIZUCHQPWDG0QFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistajuridica.presidencia.>

gov.br%2Findex.php%2Fsjaj%2Farticle%2Fdownload%2F365%2F358%2F749&usg=AOvVaw1xyxczy8mmN6p2XWM1VUKg. Acesso em: 6 mar. 2022.

NONES, Nelson. **Direito de propriedade e função social**: evolução histórico-jurídica. Revista Jurídica (FURB), [S.l.], v. 13, n. 25, p. 108-126, nov. 2009. ISSN 1982-4858. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1602>. Acesso em: 13 abr. 2023

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Revista Economia**, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587\\_605.pdf](https://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf). Acesso em: 03 fev. 2023.

OLIVEIRA, José Manoel Miranda de. **Estratégias separatistas e ordenamento territorial**: a criação de Palmas na consolidação do estado do Tocantins. 2012.295f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/441>. Acesso em: 05 maio. 2023

PALMAS, **Decreto nº 527, de 11 de julho de 2013**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20527-2013%20de%2011-06-2013%2017-3-47.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 699, de 10 de janeiro de 2014**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20699-2014%20de%2010-01-2014%2017-13-18.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

PALMAS, **Lei Orgânica do Município de Palmas, de 5 de abril de 1990**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 5 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 83, de 28 de dezembro de 1990**. Institui o Código Tributário Municipal. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 5 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 145, de 20 de dezembro de 1991**. Institui o Código Tributário Municipal. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 05 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 511, de 21 de dezembro de 1994**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 5 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 002, de 11 de dezembro de 1995**. Institui o Código Tributário do Município. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 6 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 58, de 16 de setembro de 2002**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2058%20de%2016-09-2002%2015-52-0.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 627, de 06 de março de 1997**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 6 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 61, de 31 de dezembro de 2002**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 6 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 107, de 30 de setembro de 2005**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 6 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 6 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 8 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 1755, de 25 de novembro de 2010.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-1755-2010-11-25-27-3-2018-16-36-40.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 1954, de 1º de abril de 2013.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-1954-2013-03-01-5-4-2017-10-36-33.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/> Acesso em: 8 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 319, de 06 de junho de 2015.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 8 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 369, de 30 de março de 2017.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 8 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 8 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 411, de 20 de dezembro de 2018.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 08 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1667, de 6 de dezembro de 2018.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 8 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **COLUNA DO CT.** 15 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://clebertoledo.com.br/negocios/prefeitura-diz-que-construira-iptu-progressivo-contraque-m-atrapalha-o-desenvolvimento-de-palmas/>. Acesso em: 20 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **PORTAL DE NOTÍCIAS.** 11 de julho de 2013. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/notificacao-de-iptu-progressivo-sera-retomada-na-proxima-semana/15641/> Acesso em: 20 maio. 2023.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1205-1230, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>. Acesso em: 9 jan.2023.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807->. Acesso em: 07 maio. 2022.

ROLIM, Leandro Barbosa; BORDAIS, Jhomelin Milagros Flores. **Políticas de habitação social, segregação urbana e exclusão social no Brasil Republicano.** 2016. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/123456789/3629>. Acesso em: 3 mar.2023.



ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. Repositório do Conhecimento do Ipea.2006. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso: 5 maio. 2023.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4.ed.São Paulo: Saraiva, 2012

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5.ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTORO, Paula Freire, COSTA, Fábio Custódio. **Regulação e implementação do instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em áreas centrais: o caso do Município de São Paulo**.2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/5DsnxrKxFGBdzKbV37XbDtm/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 08 maio. 2023.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves *et all*. Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 12, 2020. Disponível em: <https://e20200062>. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200062>. Acesso em: 5 set.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes *et all*. CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Noções Gerais e Limitações Formais Ao Poder de Tributar**. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4114>. Acesso em: 31 maio. 2022.

SILVA, Brenda Kellen Matos; MENDONÇA, Gilson Martins. Propriedade privada e formação do espaço urbano: a origem problemática das cidades do Brasil. 2017. **II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos**. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/assets/134383.pdf>. Acesso em 5 set. 2022

SOUZA, Gabriela Fernanda de. **Urbanização, segregação socioespacial e o direito à cidade: uma revisão bibliográfica**. 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23214>. Acesso em: 3 mar. 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica do planejamento e à gestão urbana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10141>. Acesso em: 4 mar. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função social da propriedade**. Temas de direito urbanístico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894661/mod\\_resource/content/0/05%20SUNDFELD.%20Funcao%20social%20da%20propriedade.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894661/mod_resource/content/0/05%20SUNDFELD.%20Funcao%20social%20da%20propriedade.pdf). Acesso em: 15 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal**. São Paulo: Malheiro Editores, 4. ed, 2014. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894629/mod\\_resource/content/0/04%20SUNDFELD.%20O%20Estatuto%20Cidade%20e%20Diretrizes%20Gerais.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894629/mod_resource/content/0/04%20SUNDFELD.%20O%20Estatuto%20Cidade%20e%20Diretrizes%20Gerais.pdf). Acesso em: 10 abr.2023.

TEDESCO, Juan Carlos. Os fenômenos de segregação e exclusão social na sociedade do conhecimento. **Cadernos de pesquisa**, p.13 a 28, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300002>. Acesso em: 10 abr.2023.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A Formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia, v. 11, n. 6, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48234>. Acesso em: 5 maio. 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7 a 23-7 a 23, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754>. Acesso em: 2 maio. 2023.

TOCANTINS. **Lei nº 009, de 23 de janeiro de 1989**. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>. Acesso em: 5 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 063, de 05 de julho de 1989**. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>. Acesso em: 5 maio. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 70, de 26 de julho de 1989**. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>. Acesso em: 5 maio. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. O poder de tributar no Estado Democrático de Direito. *In*: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.) **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos**. Barueri: Manole, p. 460-504, 2005. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3151864&forceview=1>. Acesso em: 1 mar. 2023.

VELLOSO, Andrei Pitten. **O princípio da isonomia tributária: da teoria da igualdade ao controle das desigualdades impositivas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2010.

VERÁS, Maura Pardini. Sociedade urbana: desigualdade e exclusão sociais. **Caderno CRH**, v. 16, n. 38, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/download/18616/11990>. Acesso em: 1 mar. 2023.

VIEIRA, Alexandre Bergamin; MELAZZO, Everaldo Santos. Introdução ao conceito de segregação socioespacial. **Formação (Online)**, v. 1, n. 10, 2012. Disponível em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/4775#:~:text=A%20segrega%C3%A7%C3%A3o%20socioespacial%20%C3%A9%20um,servi%C3%A7os%20b%C3%A1sicos%20e%20ao%20lazer>. Acesso em: 2 fev. 2023.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 25, p. 37-58, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>. Acesso em: 15 jan. 2023.

WEISE, Andreas Dittmar et al. Contramedidas da especulação imobiliária no mercado residencial. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 20, n. 27, p. 124-124, 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/P.2316-1752.2013v20n27p124/6314>. Acesso em: 7 fev. 2023.