



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

---

Seção: Artigos Científicos

## Qualidade de vida nas cidades por instrumentos previstos no estatuto da cidade

*Quality of life in cities by instruments provided in city statute*

Gustavo Abrahão dos Santos

Edson Ricardo Saleme

**Resumo:** Aqui se abordarão os institutos do zoneamento ambiental, do plano diretor e do estudo de impacto de vizinhança. Também se analisará como estão sendo criados o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública, como instrumentos da política urbana de expansão e desenvolvimento, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. O estudo exemplifica o zoneamento ambiental e o plano diretor do município de Santos, em São Paulo, com todos seus elementos característicos. O artigo verifica os efeitos da legislação sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em face dos impactos gerados pela construção civil.

**Palavras-chave:** Política Pública; plano diretor; estudo de impacto de vizinhança; IPTU progressivo; desapropriação com títulos da dívida pública.

**Abstract:** This paper comments on constitutional aspects of individual property and public policies concerned to environmental zoning, the master plan and the neighborhood impact study and illustrates how the tax on built property and urban land – progressive IPTU – is set up. It also examines how government could impose expropriation of the property with government bonds as instrument of urban policy of expansion and development, in accordance with the Federal Constitution. The study exemplifies the management plan and the master plan of the city of Santos, Sao Paulo, with all requirements. This study also analyzes norms regarding the neighborhood impact study.

**Keywords:** Public Policy; plan; neighborhood impact study; progressive property tax; expropriation with government bonds.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n2p691-705>

**Artigo submetido em:** janeiro de 2015      **Aprovado em:** maio de 2015

## QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES POR INSTRUMENTOS PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE

Gustavo Abrahão dos Santos\*

Edson Ricardo Saleme\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 O estatuto da cidade e a previsão legal do plano diretor; 3 Estudo de impacto ambiental na vizinhança como meio de bem estar e qualidade de vida nas cidades; 3.1 O estudo prévio de impacto ambiental e as diferenças e semelhanças com o estudo de impacto ambiental na vizinhança; 3.2 O Estudo de Impacto de Vizinhança na cidade de Santos/SP; 4 A incidência do IPTU progressivo como instrumento urbanístico de bem estar no meio ambiente das cidades; 5 A desapropriação com títulos da dívida pública, como garantia do bem estar no meio ambiente das cidades; 6 Considerações finais; 7 Referências bibliográficas.*

### 1 Introdução

Aqui se efetivarão estudos acerca da urbanização das cidades, nos termos da Constituição Federal, Estatuto da Cidade e legislações municipais que determinam a confecção do plano diretor nas cidades que tenham obrigatoriedade de elaborá-los. Será dada especial ênfase ao Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, ao IPTU progressivo e à desapropriação com títulos da dívida pública para a propriedade que não atenda a respectiva função social.

A propriedade no espaço ambiental, com o advento da Constituição Federal de 1988, mais precisamente no texto constitucional, artigos 182 e 183, passou a se enquadrar na política de desenvolvimento urbano das cidades. É possível que se considere antissocial a propriedade ociosa que exista unicamente para fins de especulação imobiliária, por exemplo.

O meio ambiente urbano sujeita-se a essas normas constitucionais, a fim de que se atenda o princípio da função social da propriedade previsto no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, bem como se viabilize o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garanta o bem-estar de seus habitantes.

---

\* *Professor de Direito da Universidade Santa Cecília e Faculdade do Guarujá - UNIESP. Professor de Legislação da Faculdade Don Domênico. Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Santos. Advogado.*

\* *Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (1998). Atualmente é professor do Curso stricto sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. Na graduação, leciona na Universidade Paulista e UNISANTOS; professor de especialização da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, da INOREG, IBEST e Notável. Tem experiência na área de Direito Urbanístico, Ambiental e Econômico. Atua também como professor na área notarial e registral, lecionando matérias relacionadas ao direito ambiental e urbanístico. Possui publicações individuais e coletivas nas referidas áreas.*

É por meio da Lei nº 10.257, de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, que se tutela o meio ambiente citadino, buscando um meio ambiente equilibrado nos municípios. Este é o equilíbrio necessário que se espera para o bem estar e a sadia qualidade de vida para as populações que ali habitam, buscando harmonizar a vida humana num espaço territorial sem infraestrutura suficiente ou ainda com graves problemas ambientais.

Neste ponto, o plano diretor municipal, que contempla áreas urbanas e rurais, deve ter planificação prévia com grande participação popular. É possível que se elabore junto com o plano diretor e lei específica, norma que contempla o EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança, IPTU progressivo no tempo, com a desapropriação com títulos da dívida pública, como instrumentos urbanísticos efetivadores da função social das cidades, temática deste artigo, tal como preconiza o art. 182, *in fine*, da Constituição Federal.<sup>1</sup>

## **2 O estatuto da cidade e a previsão legal do plano diretor**

As políticas públicas administrativas que objetivam dar efetividade à função social da propriedade, bem como organizar o meio ambiente das cidades, quanto à garantia da qualidade de vida e bem-estar dos munícipes e usuários dos municípios urbanos, contextualizam-se na previsão textual do artigo 182 da Constituição Federal brasileira de 1988.

Mencionado artigo constitucional possibilita a instrumentalização do Estatuto da Cidade e demais políticas públicas para o desenvolvimento do meio ambiente das cidades. De acordo com Dallari (2010, p. 27-43):

O Estatuto da Cidade oferece diretrizes gerais para a fixação da política urbana e, também, instrumentos capazes de garantir o atendimento dessas postulações, condicionando o exercício do direito de propriedade, bem como elegendo institutos jurídicos e administrativos facilitadores da ação estatal em matéria de urbanismo.

Neste passo, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, é que instrumentaliza o planejamento urbano das cidades quanto à qualidade de vida na urbe, sendo fundamental, neste sentido, a legislação municipal que institui o zoneamento ambiental do município. Ainda que não haja obrigatoriedade de todos municípios elaborarem o plano, é possível que o município responsável possa melhor organizar sua circunscrição por meio de um planejamento prévio e responsável.

A própria criação de um plano diretor já vem acompanhada, necessariamente, de um macrozoneamento de diversas segmentações. A municipalidade deve contar com equipe multidisciplinar que a oriente na elaboração desse instrumento vital ao

---

<sup>1</sup> Há discussões acerca da possibilidade de o plano diretor ser diretamente uma lei que implemente os institutos do Estatuto da Cidade. Nos diversos dispositivos, observa-se a necessidade de uma lei específica. Entretanto, diante do princípio da economia legislativa é possível que o plano diretor veicule diretamente os institutos, sem necessidade de lei específica.

desenvolvimento socioeconômico. Isso sem contar a participação popular, garantindo a participação democrática no processo e colhendo, ainda, as necessidades populares nas audiências públicas.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade confere existência ao plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e torna possível o zoneamento ambiental local de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, também para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; municípios que estejam em áreas turísticas, que queiram empregar os institutos do §4º do art. 182 da Constituição Federal ou que estejam na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Igualmente, necessitam de plano diretor cidades com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, nos termos da Lei nº 12.608, de 2012.

Salienta-se que no município de Santos, São Paulo, resta aprovado o plano diretor municipal, determinando a existência do zoneamento ambiental.

Esse plano diretor santista divide o município em área insular e área continental, permitindo a política de zoneamento ambiental da cidade, dando legitimidade aos espaços urbanos.

A existência do zoneamento permite melhor visualização da área e também viabiliza sua precisa normatização, caso necessária, considerando suas fragilidades ambientais e necessidade de infraestrutura, na hipótese de regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas.

### **3 Estudo de impacto ambiental na vizinhança como meio de bem-estar e qualidade de vida nas cidades**

No espaço urbano municipal, a aprovação de plano diretor por lei municipal, como preceitua o artigo 40 e seus parágrafos do Estatuto da Cidade, é necessária para tutelar os habitantes e usuários das cidades quanto aos impactos ambientais na vizinhança que afetem a sadia qualidade de vida.

A possível contenção de impactos ambientais no meio urbano, como reflexo da boa existência de infraestrutura no local, determina a obrigatoriedade de se remeter à municipalidade o estudo de impacto de vizinhança. Segundo Prestes (2005, p. 80) “trata-se de um instrumento contemporâneo que atende às exigências da vida moderna e que está integrado ao direito urbano ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade”.

A legitimidade do EIV está na previsão do artigo 41, inciso V da Lei 10.257 de 2001.

A exigibilidade do plano diretor propicia a existência de outra legislação municipal, a regular o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), para que os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana obtenham as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. Geralmente se prevê a exigência de aprovação prévia ambiental ou de vizinhança para se obter a licença urbanística, que considerará o código de obras local. A necessidade de lei é premente, visto que esta deve elencar os casos possíveis e as eventuais contrapartidas.

Salienta-se que o estudo prévio de impacto de vizinhança está adstrito ao princípio da precaução de direito ambiental, quantificando-se a probabilidade dos riscos frente aos itens previstos no Estatuto da Cidade que o EIV deve contemplar. Deve-se levar em consideração, os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise nos termos da lei, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Segundo Dallari (2006, p. 300-316):

o estudo de impacto de vizinhança é um destes instrumentos que permitem a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.

O EIV é essencial para conter obras e atividades que possam repercutir negativamente no meio ambiente urbano, reverberando, sobretudo, na sadia qualidade de vida da população. Não há como dispensá-lo diante de casos cruciais. Mesmo em município sem exigência de criação de plano diretor e diante da formação de algum tipo de empresa que possa impactar o ambiente com seu funcionamento, sua elaboração é imperiosa a fim de proteger interesses metaindividuais eventualmente feridos relativamente à saúde, segurança, entre outros. Contudo, a existência de lei municipal é imprescindível para que se possa exigir o estudo de vizinhança dos empresários ou atividades impactantes ao ambiente.

### **3.1 O estudo prévio de impacto ambiental e as diferenças e semelhanças com o estudo de impacto ambiental na vizinhança**

O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, regulado pelas Resoluções CONAMA n. 01/86 e 237/1997 que especificam os empreendimentos nas esferas federal, estadual ou municipal que se exigirão a elaboração do EIA, bem como a necessidade da audiência pública, conforme a Resolução CONAMA n. 02/87. Todavia, as atividades do EIA são diferentes em relação

às que necessitam do estudo de impacto de vizinhança (EIV), pois no EIV os empreendimentos públicos ou privados impactantes são no meio ambiente das cidades, e serão definidos em lei municipal estes empreendimentos que necessitam de EIV, conforme preceitua o artigo 36 do Estatuto da Cidade.

Observa-se semelhança entre os institutos da EIA e EIV, pois tutelam impactos relevantes de atividades humanas e empreendimentos que possam degradar o ambiente. Ambos têm, no princípio da precaução e prevenção, paradigmas complexos que o órgão responsável pela decisão deve necessariamente tomar, em vista do princípio do desenvolvimento sustentável.

Na concepção de Prestes (2005, p. 80), o estudo de impacto de vizinhança (EIV) é mais um instrumento de gestão previsto para avaliação de impactos urbanos. Entende-se que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade).

O EIA não exclui o EIV, nos termos do art. 4º, VI, da Lei n. 10.257, de 2001. O EIV é fundamental para que se possam exigir contrapartidas do empresário, que podem servir à construção de moradias populares, estabelecimento de medidas mitigadoras de trânsito ou mesmo diminuir o impacto no ambiente local.

### **3.2 O Estudo de Impacto de Vizinhança na cidade de Santos/SP**

O município de Santos, litoral do Estado de São Paulo, possui aprovado o seu Plano Diretor, por meio da Lei Complementar nº 731, de 11 de julho de 2011. Todavia, os conflitos sociais e ambientais no entorno de vizinhanças não foram solucionados com a confecção dessa norma, como, por exemplo, a existência física de empresa, com atividade retroportuária, ocupando área da zona residencial no antigo Plano Diretor físico de Santos de 1968. Nos dias atuais, a lei municipal que instituiu o Plano Diretor municipal considera aquela área como zona intermediária (ZI) e não como zona portuária ou retroportuária (ZPR).

Com base na lei municipal do Plano Diretor, o município de Santos elaborou a Lei Complementar nº 793 de 14 de janeiro de 2013, que disciplina a exigência do Estudo Prévio de Impacto de vizinhança (EIV), criando o atestado de conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito da municipalidade.

Salienta-se que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Impacto de Vizinhança (EIV) devem coexistir, segundo a legislação municipal de Santos/SP.

Santos está em relevo de planície, com temperaturas tropicais, jardins e arborização de logradouros públicos, contendo organização de calçamento, faixas de ciclovias e equipamentos urbanos sociais e esportivos para lazer dos munícipes. Logo, é um município que possui, em tese, infraestrutura adequada a propiciar sadia qualidade de

vida aos residentes e usuários do município. O mesmo não se poderia afirmar com relação a aspectos turísticos ou de mobilidade urbana, que muito deixam a desejar, pois a infraestrutura mantém-se inalterada há muitos anos.

Neste sentido, considerando o aumento da construção civil e serviços industriais e comerciais no município em comento, restou à elaboração da Lei Complementar nº 793 de 14 de janeiro de 2013 em seu anexo I, para tratar do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como de forma obrigatória.

Neste passo, o anexo I da mencionada legislação municipal alude às hipóteses legais em que deve se observar a exigência do EIV para aprovação de novos empreendimentos, bem como a licença de localização e funcionamento de novas atividades e, ainda, aprovação ou licença de localização e funcionamento de atividades com mudança de uso conforme, em imóveis regularmente existentes, com ou sem acréscimo de área, vem como demais disposições legais previstas no artigo 9º da mencionada Lei.

A área de influência dos empreendimentos está definida na regulamentação do EIV no município, sendo uma área de influência de 300 metros para área insular e 2000 metros para área continental. O instrumento de política urbana de expansão e desenvolvimento no município irá considerar o zoneamento ambiental do município, como insular e continental, e contemplará os aspectos da área de influência do empreendimento.

Os aspectos existentes na área de influência estão determinados na regulamentação do EIV no município de Santos/SP, sendo os aspectos com base legal do artigo 37 do Estatuto da Cidade ampliados na legislação municipal: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização ou desvalorização imobiliária; sistemas de circulação e transporte adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, incluindo estudo do sistema viário arterial e coletor de acesso; áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico ou ambiental; serviços públicos, incluindo consumo de água, gás, telefone e energia elétrica, bem como, a geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes, assim como, drenagem de águas pluviais; produção de resíduos, poluição sonora, poluição atmosférica e conforto ambiental; impacto socioeconômico na população residente ou atuante no entorno; acessibilidade e mobilidade de pessoas com deficiência.

Neste ponto, mais uma vez, é imperioso observar que o EIV no município de Santos será obrigatório para os empreendimentos impactantes definidos na regulamentação, sendo eles: os loteamentos em geral, exceto as áreas de regularização fundiária; edifícios ou conjuntos plurihabitacionais, inclusive “flat-service” ou “apart-hotel com mais de 200 unidades; edifícios destinados à prestação de serviço com área total construída com mais de 20.000 m<sup>2</sup> ou área total de terreno com mais de 10.000 m<sup>2</sup>; edifícios de uso comercial com mais de 30.000 m<sup>2</sup> de área total construída; oficinas mecânicas, comércio e depósito de resíduos e sucatas metálicas e não metálicas (ferro velhos), de

materiais recicláveis (eco pontos) e atividades poluentes ou não relacionadas com a triagem, transbordo e reciclagem de materiais com mais de 5.000 m<sup>2</sup> de área total do terreno; atividades portuárias e retroportuárias permitidas nas zonas portuárias e retroportuárias com mais de 20.000 m<sup>2</sup> de área total de terreno; edifícios de uso industrial com mais de 10.000 m<sup>2</sup> de área total construída; todos os presídios, cemitérios, necrotérios; todas as atividades portuárias e retroportuárias desconformes; e toda extração e/ou beneficiamento de minerais.

Para os demais empreendimentos no município, conforme legislação municipal que regulamenta o EIV, não existe a necessidade desse estudo e tão somente, atestado de conformidade de infraestrutura urbana e ambiental. Logo, este atestado de conformidade irá existir quando não obrigatório o EIV, servindo de comprovação que os serviços de fornecimento de água, de coleta de esgoto, de fornecimento de energia elétrica e de transporte coletivo do município atendem a demanda do empreendimento ou atividade a ser implantada, assim como o sistema viário existente, não causam impacto na infraestrutura urbana. Desta forma, garantem a qualidade ambiental referente à emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar na cidade.

E, ainda quanto à regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV do município, existe a previsão legal para outras atividades ou empreendimentos no meio ambiente urbano. Estas, independentemente do número de unidades, do número de pavimentos, da área construída e da área de terreno não precisarão nem de EIV, muito menos de atestado de conformidade. Haverá unicamente a exigência de manifestação técnica do órgão municipal do meio ambiente, ou seja, Secretaria do Meio Ambiente Municipal – SEMAM, sendo eles: estabelecimentos destinados a atividades com música a exemplo de clubes e casas noturnas, choperias, pizzarias, discotecas, restaurantes e bares; estúdios de som; templos religiosos; atividades recreativas, esportivas, sociais, culturais; bufês; postos de serviços e de abastecimentos de veículos, lava rápidos, troca de óleo; lojas ou depósitos de tintas e resinas ou de outros materiais tóxicos, químicos e inflamáveis; comércio e depósito de resíduos e sucatas metálicas e não metálicas (ferro velhos), de materiais recicláveis (eco pontos) e atividades poluentes ou não relacionadas com a triagem, transbordo e reciclagem de materiais; atividades de caráter industrial; estabelecimentos educacionais; academias de ginástica; oficinas mecânicas e de funilaria; clínicas veterinárias com internação de animais, hotéis de animais, entre outros em que houver a permanência de cães e gatos, pet shops; marcenarias, serralherias e marmorarias; estabelecimentos que possuam fonte de calor não elétrica; e hospitais e maternidades.

Destarte, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no Município de Santos é um instrumento de política urbana que determina regras para o uso de atividades e empreendimentos na cidade. O EIV torna-se eficaz dentro da perspectiva de tutelar a qualidade de vida nas cidades, desde que a legislação seja construída de forma clara e



precisa mantendo os interesses econômicos dos empresários fora das constatações ou ainda, quando importantes em termos empresariais, sejam sempre objeto de contraprestação.

#### **4 A incidência do IPTU progressivo como instrumento urbanístico de bem estar no meio ambiente das cidades**

Primeiramente, o município possui competência tributária para instituir, arrecadar e fiscalizar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, conforme o artigo 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

O IPTU tributa o fato gerador oriundo da propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município, conforme determina o artigo 32 do Código Tributário Nacional.

Os municípios, por meio de normas tributárias instituídas por legislação local competente, estabelecem quanto ao IPTU: a hipótese de incidência; o fato gerador que levará a obrigação tributária; o lançamento de ofício constituindo o crédito tributário municipal; a base de cálculo e seus coeficientes; percentuais de alíquotas; hipóteses de isenção, anistia, remissão e até parcelamento da dívida tributária de acordo com critérios específicos.

Salienta-se que o IPTU é um imposto de natureza real, não se admitindo progressividade em regra, sendo na exceção um imposto que recebe o caráter pessoal e extrafiscal.

Neste sentido, Baleeiro (2001, p. 745) já afirmava que, em regra, só os impostos pessoais se ajustam adequadamente à aplicação de critérios progressivos medidos pela capacidade contributiva, mas que o imposto sobre coisas, em princípio, excluiria a progressividade em atenção à pessoa, salvo casos de aplicação extrafiscal.

Com o advento do artigo 182, parágrafo 4º, inciso II da Constituição Federal de 1988, facultou-se aos municípios cobrar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. Este é instrumento da política urbana de desenvolvimento que imputa o caráter extrafiscal, com a finalidade de regular a propriedade nos espaços do meio ambiente urbano, promovendo a sadia qualidade de vida, enfim, regular a propriedade quanto ao cumprimento de sua função social.

Neste sentido, quanto à função social da propriedade e o IPTU progressivo, preconiza Baleeiro (2000, p. 256):

Tributação progressiva no tempo, que, de forma gradual, imponha encargos cada vez mais gravosos à medida que persistam os comportamentos contrários ao pleno desenvolvimento da política urbana, definida em lei. Ressalta o caráter pedagógico ou reeducativo do art. 182.

Para Carraza (2006, p.107-108), a extrafiscalidade decorre do interesse coletivo e se verifica quando o legislador aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Neste sentido, a extrafiscalidade possui o condão de controlar os atos dos sujeitos passivos da relação jurídico tributária, fazendo ou compelindo determinados atos perante a sociedade.

Assim, conforme Furlan (2004, p 152-153), o estímulo à consecução de certas condutas é denominado extrafiscalidade favorecedora, ao passo em que o desestímulo a algum comportamento, de extrafiscalidade repressora.

Salienta-se que a função extrafiscal para o IPTU possui reconhecimento de sua constitucionalidade para aplicação das alíquotas progressivas para o IPTU, desde que decorra de lei municipal e que seja destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Nesse sentido, portanto, o Estatuto da Cidade regula a aplicação do IPTU progressivo para as propriedades que não atendam a sua função social, permitindo a majoração da alíquota. E, assim, a implantação do IPTU progressivo no tempo, observa texto de lei municipal que venha a instrumentalizá-lo.

Determinada instrumentalização objetiva que os proprietários de imóveis cumpram, efetivamente, a função social da propriedade, possuindo o IPTU progressivo a finalidade urbanística e não fiscal econômica para o município, ressaltando, neste ponto, a sua extrafiscalidade como tributo.

Instrumentaliza-se o uso do IPTU progressivo para compelir o proprietário de imóvel urbano não edificado ou subutilizado a fazer com que sua propriedade cumpra a função social que está estabelecida no Plano Diretor da cidade, uma vez que a alíquota progressiva obstaculiza a manutenção de uma área urbana improdutiva, visto que a alíquota poderá chegar até 15% sobre o valor do imóvel. Sendo esta progressividade da alíquota, a finalidade urbanística.

Frisa-se que o IPTU progressivo está sendo aplicado no município de Maringá/PR, conforme a previsão legal contida no plano diretor daquele município, objetivando este, principalmente, os preenchimentos dos espaços urbanos e o cumprimento da função social da propriedade, advindo, posteriormente, à regulamentação do IPTU progressivo no município.

Na prática, segundo os dados informados em sítio eletrônico datado de 17 de fevereiro de 2013, a Prefeitura de Maringá deu início à aplicação em massa das regras do IPTU progressivo. Em dois diários oficiais do município publicados neste ano, aparecem os

nomes dos donos de 484 lotes com área superior a 2 mil metros quadrados. Eles foram alertados extrajudicialmente para que loteiem as terras, no maior volume de notificações desse tipo já realizado pela prefeitura.

O município de São Paulo também possui legislação municipal, dispondo sobre o IPTU progressivo como instrumento urbanístico e extrafiscal. Importante salientar que a cidade de São Paulo, por ser um complexo conglomerado urbano com diversas atividades econômicas, instituiu o IPTU progressivo com o intuito de regular a função social das propriedades urbanas dentro do espaço urbano, com vistas a objetivar a melhoria da qualidade de vida humana frente os empreendimentos e atividades. Certo que a regulamentação da mencionada legislação ocorreu no último mês de outubro de 2014, conferindo a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Na prática, os proprietários no município de São Paulo devem ser notificados para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de suas propriedades ociosas, seguindo o procedimento administrativo. Não atendida a notificação no prazo previsto da mencionada legislação municipal paulista ou o proprietário ingressando com impugnação administrativa, e sendo a mesma julgada improcedente pelo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, órgão administrativo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, aplicar-se-á a progressividade do IPTU no município de São Paulo.

Assim, o IPTU progressivo no tempo é um instrumento econômico que é utilizado por municípios como meio de arrecadação, mas que não possui finalidade tributária, sendo uma sanção ao proprietário que não cumpre a função social da propriedade, portanto, possuindo finalidade urbanística, desde que exista lei municipal que o determine com base no plano diretor municipal, sendo um mecanismo de zelo pelos espaços ambientais dos municípios, levando ao desenvolvimento econômico e urbano. Pode-se indicar o Município de Maringá/PR como uma experiência-piloto neste sentido.

## **5 A desapropriação com títulos da dívida pública, como garantia do bem estar no meio ambiente das cidades**

A desapropriação para fins de reforma urbana estabelecida no artigo 182, parágrafo 4º, III da Constituição Federal, ostenta caráter punitivo do titular do imóvel urbano que se mostrou inflexível em cumprir a função social do bem, determinada punição é considerada uma sanção com finalidade urbanística.

Ensina Silva (2012, p. 409) que a desapropriação para fins urbanísticos caracteriza-se como um instrumento de realização da política do solo urbano em função da execução do planejamento urbanístico.

Relevante se torna a desapropriação para fins urbanísticos, no que tange recair na promoção do desenvolvimento urbano, pois com esta finalidade, a Administração Pública expropria determinadas áreas, no intuito de ordenar o uso e ocupação do solo, atendendo a demanda de habitação de interesse social, bem como procurando zelar pelo bem estar e saúde nos espaços ambientais urbanos.

Com efeito, é ao município que a Constituição Federal brasileira impõe o poder-dever de, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, promover o adequado aproveitamento de solo urbano, inclusive mediante a desapropriação-sanção. A desapropriação para fins de reforma urbana é, portanto, de competência privativa dos municípios. Não se autoriza que Estados-Membros e União promovam este tipo de desapropriação-sanção.

Este instrumento está previsto no Estatuto da Cidade, sendo a última e mais grave sanção que se autoriza ao Município aplicar para garantir que o imóvel urbano tenha uso adequado e racional, cumprindo a função social da propriedade. Seu objeto visa tutelar a garantia de bem estar do meio ambiente das cidades.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade regula a desapropriação de imóveis através de títulos da dívida pública. Estabelece determinada norma que, ultrapassados cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o poder público municipal poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em 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.

Interessante ressaltar que este instrumento de política urbana somente se dará no caso de ineficácia das penalidades anteriormente citadas, sendo elas a obrigação de o proprietário parcelar, edificar ou utilizar o imóvel e, posteriormente, a aplicação de cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo, quando, então, o poder público municipal poderá dar ao terreno ocioso a destinação socialmente mais adequada através da desapropriação com títulos da dívida pública.

Frisa-se que o município de São Paulo/SP prevê este instrumento de desapropriação com títulos da dívida pública na lei que instituiu o IPTU progressivo no município.

Mencionada legislação municipal da capital paulista objetiva dar força ao cumprimento da função social da propriedade, com a instituição do IPTU progressivo no ano de 2014, pois segundo o texto da mesma legislação municipal, para aqueles proprietários que forem notificados e a que for atribuída a progressividade do IPTU por 5 (cinco) anos, e ainda, assim, continuarem inertes, haverá a desapropriação com títulos da dívida pública, como instrumento de política urbana.

Para que se tenha efetividade no município de São Paulo, necessária é a aplicação imediata do cumprimento da regulamentação dos instrumentos indutores à função social da propriedade urbana, em especial a notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, e que prevê a subsidiária aplicação de IPTU progressivo, caso o proprietário não atenda a obrigação de parcelar, edificar e utilizar o bem imóvel.

Segundo Dallari (2006, p. 113), estamos, em verdade, diante de autêntico poder-dever, uma vez esgotados os instrumentos para à implementação da política urbana, deve-se proceder à utilização da desapropriação-sanção: decorrido o lapso legal de cinco anos, o município deverá promover a transferência compulsória do bem para o seu patrimônio; do contrário deverá abandonar a aplicação da técnica da progressividade no tempo em relação ao IPTU.

Enfim, os espaços ambientais urbanos que vierem a ser objeto de desapropriação poderão servir para promoção de transformações na cidade, dentre elas, por exemplo, a implantação de unidades habitacionais ou a criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente, contribuindo para a política urbana de desenvolvimento para manutenção do bem-estar e sadia qualidade de vida de seus habitantes.

## **6 Considerações finais**

A constitucionalização do meio ambiente urbano possui reflexo na regulamentação do direito urbanístico por meio de normas urbanísticas, entre elas o Estatuto da Cidade que informa os principais instrumentos em prol de políticas urbanas de expansão e desenvolvimento cidadão.

O plano diretor participativo, previsto no Estatuto da Cidade, indica requisitos para se manter boa qualidade de vida urbana com desenvolvimento sustentável. Nesse plano se insere o zoneamento ambiental e outros instrumentos que o município considere relevante para seu efetivo desenvolvimento e organização. É também nesse instrumento que há a possibilidade de se estabelecer a exigência de estudos de impactos ambientais (EIA) e de vizinhança (EIV), sobretudo em face de atividades humanas que causem alterações nas condições sociais, econômicas e ambientais das cidades.

A legislação santista que obriga a elaboração de estudos de impactos ambientais está aquém de restrição em prol da coletividade, pois o atestado de conformidade e as declarações à Secretaria Municipal do Meio Ambiente tiram o aspecto da tutela dos impactos de empreendimentos e atividades reconhecidamente impactantes.

Relativamente ao IPTU progressivo, nota-se que o proprietário tem o dever de parcelar, edificar ou utilizar a sua propriedade. Reputa-se descumpridor da obrigação quando a propriedade descumpra essas determinações impostas pela municipalidade. Assim, o Estatuto da Cidade preconiza que uma legislação municipal poderá admitir em seu

território a utilização do IPTU progressivo no tempo como medida de penalização ao proprietário que não atende os interesses sociais, econômicos e ambientais dos municípios, como estabelecido há tempo considerável no município de Maringá/SP.

Destarte, se o proprietário continuar inerte quanto ao cumprimento da função social da propriedade, após imputação do IPTU progressivo, será admissível a desapropriação com títulos da dívida pública, nos termos do Estatuto da Cidade. Imprescindível é a legislação municipal, o plano diretor citadino, de forma a viabilizar a desapropriação sanção após a cobrança de IPTU progressivo no tempo.

Os instrumentos de política urbana ambiental dos municípios são fundamentais para garantir sua auto-organização e desenvolvimento sustentável. Contudo, complexa é esta autorização legal diante dos interesses econômicos existentes nos grupos sociais em torno do Poder Executivo municipal.

## 7 Referências bibliográficas

BALEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

\_\_\_\_\_. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7ª ed. atualizada por Mizabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FURLAN, Valéria. *Imposto predial e territorial urbano*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LINJARDI, Fábio. 484 lotes estão sujeitos ao IPTU progressivo. *Jornal Odiário.com*, fevereiro de 2013. Disponível em <<http://digital.odiario.com/cidades/noticia/726021/484-lotes-estao-sujeitos-ao-iptu-progressivo>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito urbanístico brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor, estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV): um diálogo. In *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, vol. 42, jan/mar, 2006.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.