

**1** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-4818-3673>

**2** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-2115-0951>

**3** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-8206-239X>

**4** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-8639-4199>

**5** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0002-5800-5627>



# ENTRE O ABANDONO E AS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS: UMA LACUNA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

BETWEEN ABANDONMENT AND TAX OBLIGATIONS: A GAP ON THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

Filipe Augusto Portes<sup>1</sup>, Luzia Cristina Antoniossi Monteiro<sup>2</sup>, Luciana Márcia Gonçalves<sup>3</sup>, Nayara Mendes Silva<sup>4</sup> e Maria Karoline Nascimento<sup>5</sup>

## Resumo

No Brasil, o espaço urbano é marcado pela desigualdade, divergindo dos valores constitucionais que vislumbram a justiça social. Diferentes desafios, como o envelhecimento populacional (fenômeno demográfico em curso no contexto nacional), reforçam a responsabilidade do Poder Público em efetivar as funções sociais da cidade. Diante disso, o artigo visa analisar a situação fiscal de 62 imóveis identificados como ociosos na região histórica e central do município de Araraquara (SP), verificando a possível presença de dívida ativa em cada um destes. Tal interesse parte da relação entre abandono e cumprimento das obrigações tributárias, posta pela legislação. Trata-se de um estudo com abordagem quanti-qualitativa, pautado em análise legislativa e documental, que consiste em recorte de uma pesquisa maior, a qual conta com auxílio regular Fapesp (Processo n. 2017/15781-9). Os resultados apontam que apenas 10% dos imóveis identificados como ociosos apresentam ônus fiscais. Esse desfecho demonstra que os respectivos proprietários, apesar de não atribuírem o devido uso aos seus bens, demonstram o desejo de mantê-los, zelando pela quitação de seus deveres tributários. Esse panorama parece desnutrir a intenção primária da função social da propriedade, que se relaciona com a promoção do direito à cidade, por meio da democratização do acesso ao solo urbano.

## Palavras-chave

Função social da propriedade; abandono da propriedade; imóveis ociosos; direito à cidade; instrumentos jurídico-urbanísticos.

## Abstract

*In Brazil, the urban space is marked by inequality, diverging from the constitutional values that envision social justice. Different challenges, such as population aging (demographic phenomenon underway in the national context), reinforce the responsibility of the public power to carry out the social functions of the city. In view of this, the article aims to analyze the fiscal situation of 62 properties identified as idle in the historic and central region of the municipality of Araraquara (SP), verifying the possible presence of active debt in each of these. Such interest starts from the relationship between abandonment and compliance with tax obligations, brought by the legislation. This is a study with a quantitative and qualitative approach, based on legislative and documentary analysis, which consists of a section of a larger research, which has regular assistance from Fapesp (Process n. 2017/15781-9). The results show that only 10% of the properties identified as idle have tax burdens. Such an outcome demonstrates that the respective owners, despite not attributing the proper use to their assets, have the desire to maintain them, ensuring the discharge of*

*their tax duties. This scenario seems to malnourish the primary intention of the social function of property, which is related to the promotion of the right to the city, through the democratization of access to urban land.*

**Keywords**

*Social function of property; abandonment of property; idle properties; right to the city; urban-legal instruments.*

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Sabe-se que o espaço urbano está em constante expansão territorial, desdobramento que muitas vezes ocorre sem planejamento, à mercê dos interesses imobiliários. Essa realidade diverge dos princípios constitucionais que sustentam a legislação brasileira, os quais visam ao bem-estar coletivo. Diante disso, inúmeros são os desafios atrelados a essa realidade, questões de diferentes naturezas exigem estratégias definidas para que as cidades constituam ambientes regidos pela justiça social.

Entre as problemáticas inerentes ao espaço urbano, o presente estudo destaca as demandas habitacionais, que se intensificam diante do processo de envelhecimento populacional. De acordo com levantamento realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), atualmente o Brasil conta com 29,9 milhões de habitantes idosos, os quais representam 14% da população nacional. As projeções ainda apontam que, no ano de 2100, cerca de 40% dos brasileiros terão idade igual ou superior a 65 anos. A composição desses cenários, tanto o atual quanto o prospectivo, ocorre de maneira inédita, exigindo atenção para a proposição de políticas públicas pertinentes (ALVES, 2019).

Nesse contexto, o espaço urbano demonstra potencialidade para agir sobre as condições experimentadas durante o processo de envelhecimento. De acordo com Vêras e Felix (2016), a condição de desigualdade concretizada nas cidades age reduzindo as possibilidades que deveriam existir durante a velhice. Os autores defendem que a segregação socioespacial tende a favorecer a decisão individual de antecipação da aposentadoria, mesmo diante da redução desse benefício posto pelo fator previdenciário. Conforme explicam:

...

1 Este artigo é fruto de pesquisa de mestrado intitulada *Políticas públicas e imóveis ociosos: aplicabilidade da função social da propriedade na moradia do idoso de baixa renda*, realizada com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). De maneira sincrônica, tal estudo consiste em um recorte de um projeto maior, intitulado “Direito à cidade e pessoa idosa: proposta de requalificação de imóveis ociosos”, que conta com auxílio regular FAPESP (Processo n. 2017/15781-9).

O aumento dos custos sobre moradia e transporte, principalmente, mas também lazer, saúde e outras despesas, antes divididas com o Estado e hoje mercantilizadas, estariam empurrando o trabalhador para a aposentadoria considerada precoce pelos parâmetros que o próprio Estado, pressionado pelas exigências do capital, procura estabelecer como regra de idade mínima. [...] Um dos fatores determinantes de sua decisão seria “se livrar” da agrura de ida e vinda diária ao local de trabalho na grande cidade. (VÉRAS e FELIX, 2016, p. 243)

Esse panorama parece ser autossustentável, tendo em vista que o espaço urbano apresenta condições suficientes que favorecem a perpetuação das condições desiguais, afetando inclusive decisões que deveriam ser benéficas aos cidadãos. Segundo Castells (1983), a organização espacial das cidades não é posta pelo acaso, mas pelas relações estruturais da sociedade capitalista, sendo conduzida por uma casta dominante.

É evidente que a composição desse cenário cria entraves para a promoção do direito à moradia adequada, reconhecido em âmbito nacional e internacional, consistindo em um cânone para a dignidade da vida humana. Concomitantemente, as cidades brasileiras apresentam de maneira antagônica um considerável estoque imobiliário ocioso, conforme afirma Fernandes (2015). Essa realidade contraria o preceito constitucional da função social da propriedade, gerando ônus à coletividade.

Segundo a Nova Carta de Atenas, publicada pelo Conselho Europeu de Urbanistas (2003), as disfunções do meio urbano necessitam de atenção especial diante do fenômeno do envelhecimento populacional. Assim, evidencia-se a responsabilidade atribuída ao Poder Público, o qual deve zelar pelo “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme dita a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Em face disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a situação fiscal de imóveis identificados como ociosos na região histórica e central do município de Araraquara, no estado de São Paulo. Esse interesse parte da relação entre abandono e o cumprimento das obrigações tributárias, disciplinada pelo art. 1.276 do Código Civil. Desse modo, buscará analisar a abrangência do instituto do abandono (um dos instrumentos jurídico-urbanísticos abordados neste artigo) em Araraquara, bem como interpretar o possível potencial que instrumentos como a locação social e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos teriam diante do contexto analisado.

Os apontamentos apresentados respaldam-se em evidências obtidas por meio da análise dos demonstrativos de débito das propriedades reconhecidas como ociosas, as quais foram identificadas em investigações que ocorreram em etapas já concluídas e apuradas (descritas no item 3, “Método – Abordagem empírica do estudo”). São elas: delimitação do local do estudo; análise de dados – Cadastro Técnico Municipal de Geoprocessamento (CTMGeo); realização de visitas de campo; e verificação do consumo de água.

A apuração dos dados revela que poucos imóveis identificados como ociosos apresentam dívida ativa. Tal desfecho pode demonstrar que os respectivos proprietários, apesar de não

atribuírem o devido uso aos seus bens, desejam mantê-los, zelando pela quitação de seus deveres tributários. Esse panorama contraria os princípios que sustentam o preceito constitucional da função social da propriedade, sendo necessárias estratégias municipais que se utilizem de outros instrumentos jurídico-urbanísticos pertinentes ao contexto.

## **I. INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS E O PAPEL DA GESTÃO LOCAL NO CUMPRIMENTO DA POLÍTICA URBANA**

Ferreira (2003) afirma que o Estado dispõe de duas formas de intervir no meio urbano, a primeira delas diz respeito à disponibilização de infraestrutura, e a segunda abrange ações que visam zelar pelo uso e pela ocupação do solo. Essa última relaciona-se com a execução de instrumentos jurídico-urbanísticos, que equivalem a uma gama de ações, estampadas na legislação, permitindo que o Poder Público exerça certa mediação sobre as dinâmicas de produção espacial.

É certo que tais ações têm potencial para intervir na relação entre espaço e mercado, podendo minimizar distorções, aguçadas nas cidades; porém, a efetividade desses mecanismos depende da determinação dos agentes políticos. Diante disso, o presente estudo, ao longo de seu desenvolvimento, passou a se debruçar sobre quatro diferentes modalidades de instrumentos jurídico-urbanísticos, as quais se relacionam com o contexto analisado. São elas: usucapião urbana; instituto do abandono; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção); e locação social.

Cabe ressaltar que a presença desses e de outros mecanismos deve ser regulamentada pelas legislações municipais e seus planos diretores (que também constituem um instrumento urbanístico). O município de Araraquara, onde a presente pesquisa se desenvolveu, tem precedentes para a utilização desses instrumentos, uma vez que o plano diretor aborda o PEUC e o IPTU progressivo, porém não há regulamentação específica que ordene seus procedimentos. Conforme indica a CF/88 (art. 182, § 4º), é facultado ao Poder Público municipal implementar ou não esse conjunto de medidas diante da realidade local.

O IPTU progressivo no tempo, estampado no art. 182, § 4º, da Carta Magna, caracteriza-se como um dos instrumentos de política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes, nos termos do *caput*. Diversamente, o IPTU (estabelecido no art. 156, I, da CF/88) constitui uma fonte orçamentária imprescindível à gestão pública municipal. Portanto, o IPTU progressivo no tempo tem característica extrafiscal, aplicável com alíquota gradativa para os casos em que o proprietário desidioso não promova o adequado aproveitamento do solo urbano, parcelando ou edificando, de acordo com o apregoado no inciso I do artigo mencionado. Segundo Brajato e Denaldi (2019), o PEUC e seus sucedâneos possuem o potencial de promover a função social da propriedade, pois sua aplicação se dá em locais dotados de infraestrutura,

conforme dita o Estatuto da Cidade, evitando assim o alargamento insustentável do espaço urbano. Desse modo, tende a favorecer a implementação de habitações de interesse social, principalmente quando combinado com a ação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), outro instrumento urbanístico.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) reserva três seções para abordar especificamente cada um dos respectivos instrumentos, sendo a Seção II (a qual compreende os arts. 5º e 6º) voltada para o PEUC. O ordenamento responsabiliza os planos diretores por estipularem um coeficiente de aproveitamento mínimo, que deve caracterizar imóveis subutilizados; também faz referência às medidas de notificação, bem como aos deveres do proprietário quando notificado. Por fim, estipula prazos mínimos para que as ações privadas sejam tomadas.

A Seção III do Estatuto da Cidade volta-se para a regulamentação do IPTU progressivo no tempo, incorporado no art. 7º. A redação esclarece que a ação desse mecanismo só deve ocorrer quando há inércia do proprietário diante do PEUC. A lei estabelece que, nesses casos, a alíquota referente ao imposto poderá ser duplicada por até cinco anos, devendo ser respeitado o limite máximo de 15%. O IPTU progressivo no tempo encoraja um comportamento socialmente desejável por parte do dono do imóvel, qual seja, a efetivação da função social da propriedade (IPEA, 2015). Consequentemente, a Seção IV da referida lei, por meio de seu art. 8º, aborda as normativas legais referentes à desapropriação com pagamento em títulos. Tal medida entra em vigor depois de decorridos os cinco anos de atuação do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha agido dando a devida função social ao imóvel. Por meio dos parágrafos seguintes, o ordenamento segue afirmando que, quando incorporado, o imóvel deverá ter seu aproveitamento adequado pelo Poder Público (podendo ser alienado ou concedido a terceiros), em um prazo de até cinco anos.

Assim como o PEUC, a locação social não conta com regulamento específico no município de Araraquara. Inclusive, a legislação ainda carece de ordenamento em escala nacional que respalde essa tipologia habitacional. O que existe é um projeto de lei (PL) em tramitação desde 2009, cujo intuito é promover o acesso à moradia, por meio do Serviço de Moradia Social. Trata-se do PL n. 6.342/2009, que atualmente se encontra na “Mesa Diretora da Câmara dos Deputados” aguardando a devida publicação, segundo o *site* oficial da instituição.

Nesse sentido, destacam-se em escala global as experiências francesas relacionadas à implementação de moradias sociais, respaldadas pela Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (Lei n. 2000-1208) aprovada em 2000, na qual é ordenado por meio do art. 55 que, dentro de um prazo de 20 anos, 20% dos imóveis alugados em municípios com mais de 50.000 habitantes integrem as políticas de locação social (DIOGO, 2004; BALBIM, 2015).

Em São Paulo, existe a Lei estadual n. 10.365, de 1999. Ou seja, diferentemente da realidade federativa, o referido estado conta com ordenamento que autoriza e regula a implementação de projetos voltados à locação social. A lei destina a política às pessoas em situação de vulnerabilidade, priorizando, por meio de seu art. 4º, entre outros, o idoso em situação de abandono.

O PL n. 6.342/2009 aponta a locação social como uma alternativa ao modelo predominantemente enraizado no ideário brasileiro, que remete à aquisição da casa própria. Isso amplia as oportunidades de alcance à moradia, conforme descreve o trecho a seguir:

Uma política que parta do princípio de que a moradia é um direito humano não pode se basear em um modelo único de posse. Deve, ao contrário, proteger e promover a posse na sua variedade de formas. Sem isso, é impossível assegurar a todos um lugar na cidade, garantindo, progressivamente, o direito humano à moradia, como determinam os tratados internacionais. (ROLNIK, 2014, *on-line*)

Rolnik (2014) ainda descreve a segregação gerada por programas habitacionais que, implementados nas franjas dos municípios, agem de forma desigual, propiciando ações ilegais. De maneira contrária, a implementação do modelo de locação social não prioriza unicamente a construção de complexos residenciais, mas se debruça na ocupação de imóveis vazios, já edificadas.

Logo, esse mecanismo ainda conta com o potencial de reabilitar áreas que possuem infraestrutura, mas vivenciam deteriorações, como as regiões centrais e históricas dos municípios. Nesse caso, o desafio maior é conciliar as adaptações nas propriedades com a preservação da identidade local. Portanto, faz-se necessário o avanço de políticas de preservação que incentivem o uso e não o congelamento dos imóveis de interesse histórico e cultural, disponibilizando-os para o bem-estar social (BALBIM, 2015).

O art. 3º do PL n. 6.342/2009 reforça essa questão por meio de seu parágrafo único, o qual elenca como objetivos secundários do Serviço de Moradia Social: a “utilização do estoque imobiliário ocioso e da infraestrutura instalada” e a “preservação e recuperação do patrimônio cultural”. Dessa maneira, enfatiza-se que tal diretriz conecta esse instrumento com os interesses do presente estudo, o qual verificou a ociosidade em imóveis situados em região consolidada.

Diferentemente do PEUC e da locação social, o instituto do abandono encontra-se firmado em Araraquara por meio da Lei municipal n. 7.733/2012, a qual detalha os procedimentos cabíveis para a arrecadação de imóveis e reforça a redação presente no Código Civil.

Pontua-se que o abandono é elencado no art. 1.275 do Código Civil como uma das possíveis causas para a perda de propriedade, sendo interpretado pela doutrina como uma ação unilateral, advinda daquele que detém a coisa, mediante seu expresse desinteresse. Desse modo, destaca-se a dificuldade de se comprovar a intenção do proprietário em abandonar seu bem imóvel. Tal procedimento exige cuidado dos gestores, uma vez que o abandono costuma não contar com atos de formalização (VENOSA, 2003; SILVA, 2012).

Diante desse imbróglio, o legislador aponta a presença de incumbências fiscais como maneira de se presumir o abandono da propriedade, a qual não deve estar sob a posse de alguém. Conforme dita o § 2º do art. 1.276 do Código Civil: “Presumir-se-á de modo absoluto

a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

Por fim, o Quadro 1, a seguir, de maneira sintética, visa exprimir os respaldos jurídicos e o funcionamento de cada um dos instrumentos mencionados.

#### QUADRO 1 – SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS ANALISADOS

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>RESPALDO JURÍDICO</b>	<b>FUNCIIONAMENTO</b>
<b>1 – PEUC E SEUS SUCEDÂNEOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 182;</li> <li>– ESTATUTO DA CIDADE (LEI N. 10.257, DE 2001), ARTS. 5º AO 8º.</li> </ul>	ESTABELECE QUE IMÓVEL OCIOSO SEJA PARCELADO, EDIFICADO OU UTILIZADO, DEPENDENDO DE SUA SITUAÇÃO. CASO O PROPRIETÁRIO NÃO CUMPRA ESSE ORDENAMENTO, ACIONA-SE O INSTRUMENTO QUE O SUCEDE: IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, O QUAL AUMENTA A ALÍQUOTA DO IMPOSTO, DUPLICANDO-A POR CINCO ANOS CONSECUTIVOS. SE MESMO ASSIM NÃO HOVER REAÇÃO POR PARTE PRIVADA, O MUNICÍPIO DECRETA A DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO, ENCAMPANDO O IMÓVEL, QUE PASSA A SER DA PREFEITURA (IPEA, 2015; BRAJATO; DENALDI, 2019).
<b>2 – LOCAÇÃO SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– LEI ESTADUAL DE SÃO PAULO N. 10.365, DE 1999.</li> </ul>	DIFERE NAS EXECUÇÕES. DE MANEIRA GERAL, CONSISTE EM INICIATIVA DO ESTADO, QUE ENFATIZA A PRESENÇA DE IMÓVEIS JÁ EXISTENTES, DE NATUREZA PÚBLICA OU PRIVADA, VISANDO MINIMIZAR O DÉFICIT HABITACIONAL POR MEIO DA COBRANÇA DE UM ALUGUEL ABAIXO DO VALOR PRATICADO PELO MERCADO IMOBILIÁRIO. PODE OU NÃO CONTAR COM PARCERIA PRIVADA.
<b>3 – USUCAPIÃO URBANA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 183;</li> <li>– ESTATUTO DA CIDADE (LEI N. 10.257, DE 2001), ARTS. 9º AO 14;</li> <li>– CÓDIGO CIVIL (LEI N. 10.406, DE 2002), ART. 1.240.</li> </ul>	“MODO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DE BENS MÓVEIS OU IMÓVEIS PELO EXERCÍCIO DA POSSE, NOS PRAZOS PREVIAMENTE ESTABELECIDOS EM LEI” (SARMENTO, 2013, P. 51).
<b>4 – INSTITUTO DO ABANDONO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– CÓDIGO CIVIL (LEI N. 10.406, DE 2002), ART. 1.276;</li> <li>– LEI N. 13.465, DE 2017.</li> </ul>	PERMITE QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ENCAMPE E POSTERIORMENTE ARRECADE PROPRIEDADES CARACTERIZADAS COMO ABANDONADAS. A EXISTÊNCIA DE ÔNUS FISCAIS SUSTENTA A PRESUNÇÃO DA INTENÇÃO DO PROPRIETÁRIO EM NÃO MAIS CONSERVAR O IMÓVEL (ABANDONO).

Fonte: Elaboração própria.

## 2. A NATUREZA DA DÍVIDA ATIVA

Tendo em vista a relação entre ônus fiscais e a caracterização do abandono da propriedade, posta pelo Código Civil, o presente estudo passou a compreender que a presença de dívida ativa pode agir como fator decisivo diante da arrecadação de imóveis ociosos, consistindo em prova de desinteresse pelo bem. A Lei n. 4.320/1964, que institui normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços do Poder Público, em seu art. 39, § 2º (incluído pelo Decreto n. 1.735/1979), afirma que a dívida ativa pode ter caráter tributário ou não tributário, apresentando diferenciação:

Art. 39. [...]

§ 2º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (BRASIL, 1979)

Portanto, evidencia-se que a dívida ativa, seja ela tributária ou não tributária, é favorável à Fazenda, ou seja, não deve ser confundida com a dívida pública, que é de caráter passivo e remete às obrigações do Estado para com serviços terceiros (BRASIL, 2004).

A composição da dívida ativa conta com elementos que se somam ao valor principal, sendo eles: correção monetária, multa, juros e honorários. Tal montante se encontra validado pela Lei federal n. 6.830/1980, a qual regula a cobrança judicial de dívida ativa e afirma, em seu art. 2º, § 2º, que “a Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato”. A cobrança desses respectivos valores também é respaldada pelo art. 395 do Código Civil.

O primeiro elemento acrescido ao valor principal citado pela legislação diz respeito à correção/atualização monetária. Segundo Gonçalves (2015), a correção monetária não consiste em uma penalização, mas atualiza o valor do débito de acordo com os índices oficiais estabelecidos e evita o enriquecimento indevido do devedor. Seu valor deve ser contabilizado desde a data do fato.

Segundo Diniz (2007, p. 89), “a cláusula de correção monetária recomporá a equivalência material das prestações, sem que haja necessidade de se comprovar a imprevisibilidade, visto tratar-se, tão somente, de atualização do valor nominal da moeda”.



Diferentemente da correção monetária, que não consiste em penalidade, o segundo elemento elencado diz respeito à multa, a qual tem caráter punitivo, podendo ser definida da seguinte maneira:

A multa é a reação do Direito ao comportamento devido que não tenha sido realizado. Trata-se de penalidade cobrada pelo descumprimento de uma obrigação tributária, possuindo nítido caráter punitivo ou de sanção. Em face do descumprimento de uma obrigação tributária, quer seja principal (art. 113, § 1º, CTN), quer seja acessória (art. 113, § 2º, CTN), ensejar-se-á a aplicação da penalidade. (SABBAG, 2017, p. 409)

A multa presente nos montantes tende a ser de natureza tributária e remete ao descumprimento de obrigação tributária principal, ou seja, tem caráter moratório. Aplica-se quando o cidadão não satisfaz o tributo, atrasa a quitação ou paga uma quantia inferior (BUNDCHEN, 2009).

A composição da dívida ativa segue com a cobrança de juros, que são caracterizados como frutos civis, ou seja, são o produto (rendimento) gerado pela coisa, diante de sua utilização por terceiros. Nesse sentido, os juros se aplicam pelo uso do capital alheio, e a quitação representa a soma do valor inicial e do tempo de sua utilização (GONÇALVES, 2015).

Chamam-se juros as coisas fungíveis que o devedor paga ao credor, pela utilização de coisas da mesma espécie a este devidas. Pode, portanto, consistir em qualquer coisa fungível, embora frequentemente a palavra juro venha mais ligada ao débito de dinheiro, como acessório de uma obrigação principal pecuniária [...]. O juro é o preço devido pelo uso do capital, o fruto por ele produzido, enfim, é a expressão econômica da cessão do dinheiro, em regra. (PEREIRA, 2017, p. 130)

Pereira (2017) também afirma que os juros podem ser convencionais ou legais, dependendo da origem de sua obrigação. Ainda podem ser de caráter moratório (diante do atraso do pagamento) ou compensatório (quando a utilização do bem priva o credor de utilizá-lo). Nos casos analisados no presente estudo, entende-se que os juros que compõem o montante se caracterizam como legais e moratórios.

Por fim, o quarto elemento disposto são os honorários, que se referem à retribuição pecuniária que é devida ao profissional da advocacia pela prestação de serviços. De acordo com o § 19 do art. 85 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015): “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”. Essa verba é a que tem, justamente, natureza alimentar, ou seja, que visa retribuir financeiramente o trabalho do agente (MARTINS, 2013; ZANÓN JÚNIOR e SCHULZE, 2015).

### 3. MÉTODO — ABORDAGEM EMPÍRICA DO ESTUDO

A elaboração deste trabalho tem caráter descritivo e exploratório, sendo pautada nos pressupostos do método quanti-qualitativo de investigação. Sua estruturação contou com análise legislativa e revisão bibliográfica referente às temáticas que circundam o objetivo descrito.

O andamento do estudo contou com a realização de etapas que permitiram identificar e verificar a ociosidade de imóveis em determinada área, que consiste em um recorte da região central do município de Araraquara denominada “Quadrilátero Histórico”. Tais etapas já foram concluídas e encontram-se descritas no Quadro 2, a seguir.

#### QUADRO 2 – RESUMO DAS ETAPAS ANTERIORES DA PESQUISA

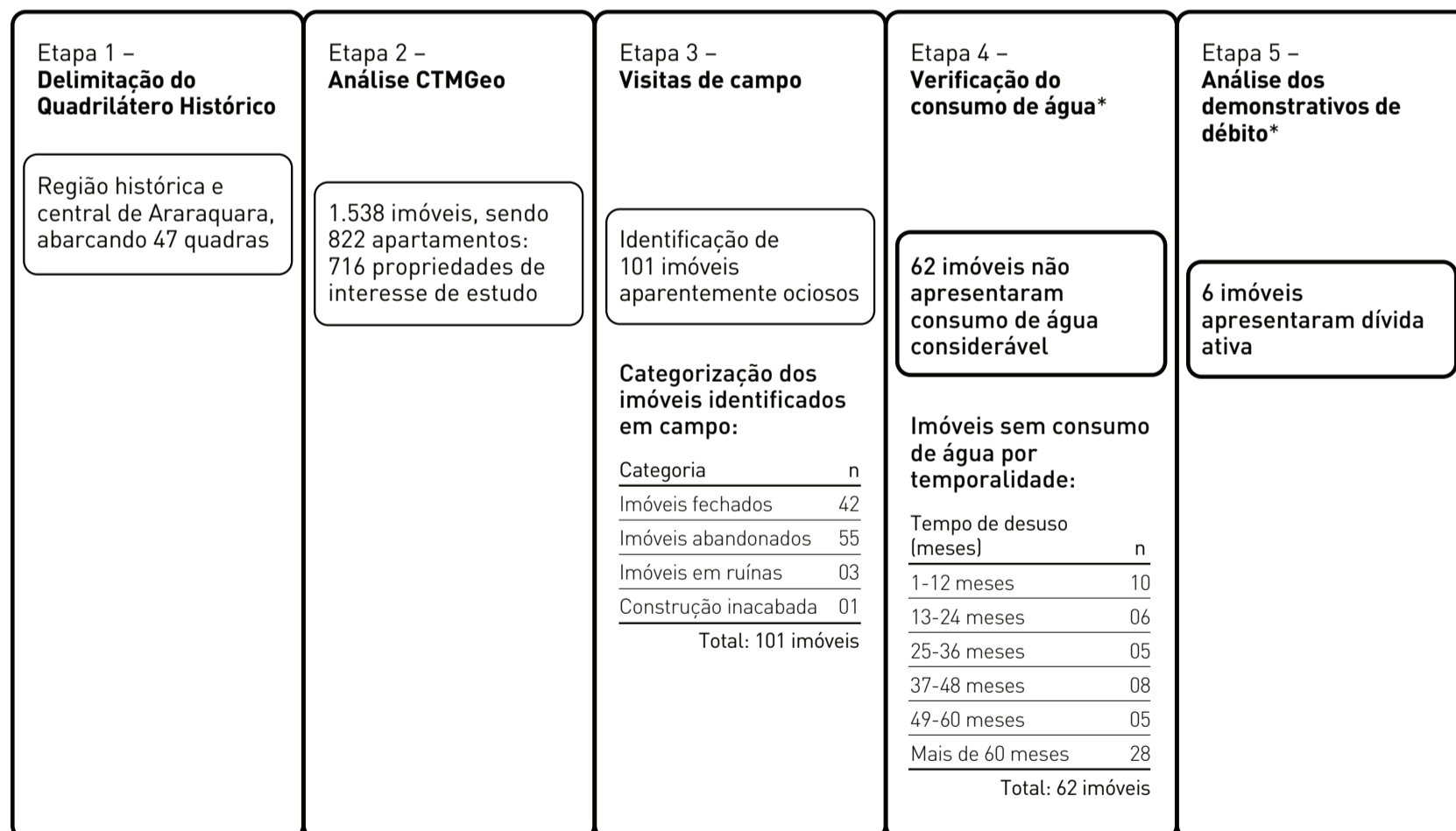
ETAPA	OBJETIVO	CRITÉRIOS E OBSERVAÇÕES
DELIMITAÇÃO DO LOCAL DE ESTUDO, DENOMINADO “QUADRILÁTERO HISTÓRICO”	DEFINIR GEOGRAFICAMENTE A ÁREA ONDE A INVESTIGAÇÃO OCORRERIA.	– REGIÃO HISTÓRICA E CENTRAL DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, ABARCANDO 47 QUADRAS. LEVARAM-SE EM CONSIDERAÇÃO OS ACHADOS LITERÁRIOS QUE APONTAM A TENDÊNCIA DE ESAZIAMENTO E DETERIORAÇÃO DAS REGIÕES CENTRAIS DAS CIDADES.
ANÁLISE DE DADOS – CTMGEO	BUSCAR INFORMAÇÕES SOBRE A ÁREA DEFINIDA E SOBRE OS IMÓVEIS PRESENTES.	– ACESSO AOS DADOS DAS PROPRIEDADES SITUADAS NO QUADRILÁTERO HISTÓRICO. – DEFINIÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA: 716 PROPRIEDADES, SENDO DESCONSIDERADOS APARTAMENTOS.
REALIZAÇÃO DE VISITAS DE CAMPO	IDENTIFICAR IMÓVEIS QUE APRESENTASSEM CARACTERÍSTICAS DE DESUSO.	– UTILIZAÇÃO DE ROTEIRO E REGISTROS FOTOGRÁFICOS: CARACTERIZAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS APARENTEMENTE OCIOSOS. – CLASSIFICAÇÃO EM QUATRO CATEGORIAS: FECHADOS; ABANDONADOS; EM RUÍNAS; E CONSTRUÇÃO INACABADA.
VERIFICAÇÃO DO CONSUMO DE ÁGUA	CERTIFICAR A OCIOSIDADE DOS IMÓVEIS LEVANTADOS EM CAMPO, POR MEIO DA INVESTIGAÇÃO REFERENTE AO HISTÓRICO DE CONSUMO DE ÁGUA.	– LEITURA DOS HISTÓRICOS DE CONSUMO DE ÁGUA, DISPONIBILIZADOS PELO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE ARARAQUARA (DAAE). – CRITÉRIOS DE INCLUSÃO: A) CONSUMO ZERO, OU PRÓXIMO DE ZERO (ATÉ 3 M <sup>3</sup> ); B) DESCONSIDERAÇÃO DE USOS ESPORÁDICOS E DESCONTÍNUOS (MENORES OU IGUAIS A DOIS MESES) ACIMA DO CONSUMO MÍNIMO.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados aqui apresentados representam fruto de análise documental referente aos demonstrativos de débito das propriedades consideradas ociosas. Trata-se de um comprovativo que verifica a presença de dívidas tributárias e não tributárias do sistema informatizado e integrado da Prefeitura Municipal de Araraquara. Evidencia-se que a pesquisa se apoiou em fontes primárias, vinculadas à gestão local, o que enriquece os resultados apresentados, reforçando seu caráter fidedigno. Portanto, diante da disponibilização desses documentos, foi realizada análise de conteúdo simples, por meio da interpretação dos dados manifestados sobre cada imóvel.

Assim, este artigo aborda os resultados obtidos em uma quinta etapa, que consiste na verificação da presença de dívida ativa, por meio da leitura de demonstrativos de débito referentes aos 62 imóveis cujo histórico não evidenciou considerável consumo de água. Desse modo, as evidências aqui descritas representam o afunilamento de desfechos que, ao longo da pesquisa, descartaram ou mantiveram os imóveis por meio da constatação de indícios sobre suas respectivas ociosidades, conforme ilustra a Figura 1, a seguir.

FIGURA 1 – RESULTADOS OBTIDOS NAS ETAPAS DO ESTUDO



\* Etapas destacadas no presente artigo.

Fonte: Elaboração própria.

Assim, diante da relação entre abandono e existência de ônus fiscais apresentada pela legislação, o presente estudo passou a investigar a existência de dívida ativa relativa aos imóveis presentes no Quadrilátero Histórico. A análise considerou 62 propriedades, cujos históricos disponibilizados pelo DAAE não registraram consumo de água.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos demonstrativos de débito permitiu constatar que a maioria dos imóveis não registra pendências com o município, ou seja, são poucos os que apresentam ônus fiscais. Apenas seis (cerca de 10% da amostra) têm dívida ativa, e cinco destes encontram-se na situação “ajuizada”. A Tabela 1 elucida os diferentes tributos que originam a cobrança, relacionados aos imóveis inadimplentes, assim como o valor total disposto nos demonstrativos em cada caso. O montante não se refere ao valor da dívida ativa (que se encontra descrito na Tabela 2), mas à soma desta com os demais tributos dispostos no documento.

TABELA 1 – DETALHAMENTO DOS TRIBUTOS FISCAIS ANALISADOS

IMÓVEL	NATUREZA DA DÍVIDA/ANO	VALOR TOTAL (R\$)
A	- IMPOSTO PREDIAL (CÓD. 103): 2018 (DÍVIDA ATV. AJUIZADA) - IPTU COMPLEMENTAR (CÓD. 247): 2018 E 2019	766,22
B	- IMPOSTO PREDIAL (CÓD. 103): 2017 (DÍVIDA ATV. AJUIZADA) E 2019	579,94
C	- IMPOSTO PREDIAL (CÓD. 103): 2018 (DÍVIDA ATV. AJUIZADA) E 2019	3.231,13
D	- IMPOSTO PREDIAL (CÓD. 103): 2017, 2018 (AMBAS DÍVIDA ATV. AJUIZADA) E 2019 - IPTU COMPLEMENTAR (CÓD. 247): 2018 E 2019 - MULTA EDIFICAÇÃO MAL CONSERVADA (CÓD. 119): 2019 - TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (CÓD. 167): 2019	61.486,05
E	- ISS CONSTRUÇÃO CIVIL (CÓD. 135): 2018 (DÍVIDA ATV. AJUIZADA) - IMPOSTO PREDIAL (CÓD. 103): 2019	3.013,36
F	- DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA (CÓD. 107): 1995 - IMPOSTO PREDIAL (CÓD. 103): 2020	14.870,17

Fonte: Elaboração própria.

Evidencia-se que a composição da dívida ativa investigada é integrada pelo valor principal, ao qual se somam os demais elementos previstos pela legislação (correção monetária, multa, juros e honorários), que podem ter caráter punitivo, ou não. A Tabela 1 destaca os tributos que se encontram na situação “ajuizada”; nesses casos, o passivo refere-se, em sua maior parte, ao IPTU.

De acordo com Carvalho Junior (2016), a arrecadação do IPTU representa, em média, apenas 0,45% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, valor inferior ao arrecadado por países desenvolvidos e até mesmo outros em desenvolvimento. Segundo o autor, tal defasagem é atribuída às limitações dos sistemas tributários municipais, os quais deveriam apresentar cadastros sistematizados elaborados, além de mão de obra qualificada em sua manutenção.

Todavia, se para o PIB nacional a arrecadação do IPTU tem representação irrisória, para boa parte das cidades brasileiras ela é fundamental para a composição da receita municipal, tendo em vista que deixar de cobrar e atualizar valores é considerado ato de improbidade administrativa. Portanto, os resultados observados neste estudo demonstram eficiência do município de Araraquara em relação à cobrança do IPTU, visto que a maior parte das propriedades analisadas se encontra com suas obrigações em dia.

Nos casos analisados, a exoneração do devedor pontual se dá diante do pagamento da prestação devida, rompendo dessa maneira o vínculo obrigacional. Nesse sentido, é direito de todos dispor de prova que constate o cumprimento de suas obrigações fiscais – trata-se da quitação, estampada no art. 139 do Código Civil (DINIZ, 2007; GONÇALVES, 2015). Diante disso, afirma-se que cerca de 90% dos imóveis que não apresentaram consumo de água em seus respectivos históricos mantêm seus deveres tributários em dia com o município de Araraquara.

A análise integrada dos resultados de diferentes etapas deste estudo, referentes aos seis imóveis que apresentaram dívida ativa, demonstra variação no tempo em que estes encontram-se sem consumo de água. Quanto à classificação realizada nas visitas de campo,<sup>2</sup> pode-se observar que uma propriedade foi identificada como “em ruínas”, dois imóveis foram descritos como “abandonado” e outros três como “fechado”. A Tabela 2, a seguir, detalha tais informações.

• • •

2 Imóvel fechado: considerou-se aquele que aparentemente esteja temporariamente vago, com indicativos de placas como “vende-se” ou “aluga-se”. Imóvel abandonado: considerou-se nessa categoria como sinônimo de “ocioso” e “espaço desconstruído livre”. Entende-se o imóvel que aparentemente está fechado há algum tempo, em desuso e sem destinação dada pelo proprietário, apresentando condições práticas para intervenção. Imóvel em ruína: entende-se pelo imóvel com grande deterioração aparente, cujas ações para se intervir demandariam um alto custo financeiro para propiciar possível reutilização (os pesquisadores deverão observar se há presença de telhado, esquadrias e paredes).



Os dados extraídos apontam a existência de 28 propriedades que não apresentaram considerável consumo de água nos últimos cinco anos, as quais se encontram destacadas em verde no mapa. Porém, apenas um desses imóveis apresentou dívida ativa em seu demonstrativo de débito. O que isso pode significar?

Uma possível resposta remete à ciência dos proprietários sobre a relação entre deveres tributários e a possibilidade de perda da propriedade. Desse modo, a quitação de suas incumbências (ou a inexistência delas) tem o potencial de amparar aqueles que têm seus imóveis desocupados por anos. A adimplência dos proprietários, somada à ociosidade de seus imóveis, parece alimentar o pressuposto de que os que têm condições financeiras mantêm seus privilégios intocados, o que vai ao encontro da manutenção de cenários favoráveis à especulação imobiliária, contrariando a democratização do meio urbano.

Esse cenário ainda se beneficia da inaplicabilidade de instrumentos que permitiriam ações diante de imóveis desocupados sem débitos fiscais. Tal panorama pode ser explicado pela ausência de detalhamentos e regulamentações que pudessem orientar o acionamento desses mecanismos em âmbito municipal, os quais na maioria das vezes encontram-se apenas mencionados nos planos diretores. A descontinuidade das gestões locais está entre os fatores que contribuem para a existência dessas lacunas (MARGUTI, COSTA e GALINDO, 2016).

Nesse sentido, o presente trabalho retoma a potencialidade de instrumentos jurídico-urbanísticos, como o PEUC e seus sucedâneos (IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção), para estimular o real cumprimento da função social da propriedade. Apesar de carregarem consigo tal potencial, a literatura aponta que esse conjunto de instrumentos ainda é pouco explorado.

Até o ano de 2014, somente oito, entre os 288 municípios com mais de 100 mil habitantes, haviam regulado e acionado o PEUC e seus sucedâneos. Destes, apenas quatro alcançaram as ações referentes ao IPTU progressivo no tempo, até 2017. Isso demonstra que a real eficácia desse conjunto de mecanismos ainda é pouco conhecida no Brasil (DENALDI *et al.*, 2015; BRAJATO e DENALDI, 2019).

Faria (2013) elenca casos específicos, referentes às poucas cidades que obtiveram experiências com o IPTU progressivo no tempo. O autor afirma que esse instrumento pode ser encarado como uma via de mão dupla, pois as experiências (apesar de escassas) já demonstram que sua ação, quando desatrelada dos princípios que remetem ao real sentido da função social da propriedade, pode contrariar os ideais referentes à reforma urbana, favorecendo o mercado imobiliário.

Como argumento, o autor utiliza a experiência ocorrida em Curitiba, onde o IPTU progressivo no tempo foi adotado com intenções explícitas de dinamização e valorização imobiliária, desde sua aprovação no Poder Legislativo. Dessa forma, o instrumento serviu para desobstruir ações que revitalizaram áreas centrais, por meio do Projeto Centro Vivo, o qual se fortaleceu diante do diálogo com o empresariado (FARIA, 2013).

Contrariando as movimentações populares que se respaldaram na função social da propriedade como peça-chave para a promoção do direito à moradia, o poder local utilizou o argumento de que a revitalização da região central seria necessária para barrar ocupações informais em edificações vazias. A habitação naquela área foi encarada meramente como fator necessário para a promoção de sua valorização, estando vinculada aos interesses mercadológicos. Naquele caso, o Poder Público promoveu melhorias urbanas em espaços comuns (revitalização) e utilizou instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, criando um cenário favorável ao enobrecimento da região (FARIA, 2013).

Diferentemente se deu quanto ao desdobramento do instrumento no município de Santo André, por meio de ações que se iniciaram no ano de 2006, sendo sua aplicação priorizada em grandes vazios, o que foi ao encontro dos princípios da reforma urbana. Diante da considerável existência de terrenos não utilizados, o Poder Público passou a escalonar as notificações aos proprietários, uma vez que a demanda seria muito grande ao mercado imobiliário. Dessa forma, a medida iniciou-se pelas maiores glebas com os menores coeficientes de aproveitamento (BRUNO FILHO e DENALDI, 2009).

Parte apreciável desses vazios urbanos encontrava-se em ZEIS que, segundo o Plano Diretor local, devem ser destinadas às famílias cuja renda mensal se iguale ou seja inferior a três salários mínimos. A junção da obrigação de parcelar ou edificar com o caráter restritivo (ZEIS) desses locais levou proprietários a reivindicar suas obrigações. Aparentemente, as ações públicas foram se enfraquecendo diante da alternância de poder local, que ocorreu em 2008 (BRUNO FILHO e DENALDI, 2009).

As experiências com o PEUC e seus sucedâneos abordadas pela literatura, de maneira geral, apontam para a importância de o planejamento territorial estar atrelado a intervenções do Estado, que se voltem para o real sentido da função social. Apesar de implementado há mais de uma década, ainda são pontuais os casos de efetivação desse conjunto de instrumentos, o que limita a investigação sobre seus possíveis desdobramentos.

Outro mecanismo que deve ser considerado diante dos resultados deste estudo diz respeito à locação social. Assim como o PEUC e seus sucedâneos, no Brasil, são pontuais as experiências relacionadas a tal iniciativa. Inspirado na vivência francesa, é possível destacar um exemplo de política brasileira que adotou a locação social como forma de promover o acesso à habitação. O Programa Morar no Centro, desenvolvido em 2001 na cidade de São Paulo, visou reverter o esvaziamento populacional da região central, por meio da oferta de moradias sociais. A iniciativa priorizou em suas diretrizes a requalificação de propriedades ociosas, mas também se deu por meio da construção de novos edifícios em terrenos vazios (CARDOSO, 2004).

Diferentemente de programas como o Minha Casa Minha Vida, a locação social costuma não visar à transferência da propriedade para o beneficiário, nem mesmo a longo prazo. Dessa forma, são acordados incentivos fiscais às pessoas físicas ou jurídicas que dispõem de imóveis para tal prática. Portanto, sua relação com o setor privado pode



estar vinculada à disponibilização das propriedades, como também à gestão do espaço (MILANO, 2013).

No caso de proprietários privados, tais mecanismos podem ser subsídios diretos ou indiretos, como redução de impostos. Para proprietários públicos, a redução de custos com a manutenção e gestão de imóveis vazios ou subutilizados, somada à determinação constitucional do cumprimento da função social da propriedade e à implementação do aluguel como estratégia de políticas habitacionais, parece ser condição suficiente. (BALBIM, 2015, p. 44)

Sugestivamente, a ação complementar entre o PEUC e a adoção do aluguel social constituiria uma alternativa para os casos analisados, em que propriedades se encontram desocupadas há anos, porém não apresentam dívida ativa. A adoção de instrumentos como o PEUC e seus sucedâneos, caso fossem implementados no município de Araraquara, estimularia a ocupação desses imóveis. Porém, como aponta a literatura, seria necessário que o Estado intervesse, indo ao encontro da democratização do espaço urbano.

Nesse sentido, a obrigação de parcelar ou até mesmo a adoção do IPTU progressivo no tempo poderiam abrir caminhos para o diálogo entre gestores e proprietários, a fim de que, por meio de acordos, os imóveis identificados como desocupados há anos abrigassem cidadãos que poderiam ser contemplados com a locação social. É certo que para isso o plano diretor e a legislação local devem respaldar tais ações.

O mesmo efeito complementar seria cabível aos seis imóveis que apresentaram ônus fiscais. Porém, em vez da utilização do PEUC e seus sucedâneos, o município de Araraquara poderia acionar um mecanismo já conhecido em âmbito local: o instituto do abandono, o qual é regulado pela Lei municipal n. 7.733/2012. Nesse sentido, destaca-se o “Imóvel D”, que, além de ter dívida significativa, apresenta uma multa relacionada à má conservação da edificação, atributos que fortalecem a ação do instrumento.

Esses cenários hipotéticos buscam destacar as alternativas legais de que o Poder Público municipal dispõe diante da obrigação de zelar pelas funções sociais da cidade, conforme determina a Constituição Federal. A ausência de detalhamento nos planos diretores referente à aplicação de instrumentos como o PEUC e a locação social parece enfraquecer estratégias que promoveriam a democratização do espaço urbano, ao passo que o “abandono” detectado por meio dos resultados averiguados é descaracterizado juridicamente diante do cumprimento dos proprietários de seus deveres tributários.

A carência de políticas habitacionais destinadas a idosos em situação de vulnerabilidade socioeconômica consiste em um exemplo de como as circunstâncias apresentadas desnutrem a promoção de um espaço urbano inclusivo e voltado ao bem-estar da coletividade. Nesse sentido, a Portaria n. 73/2001 (promulgada em 10 de maio de 2001, por meio do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social) oferece diretrizes às esferas de governo para

a implementação de nove tipologias de equipamentos dirigidos ao público idoso, as quais se encontram subdivididas nas modalidades de moradia e de assistencialismo.

O referido documento destaca que tais tipologias podem ser instaladas tanto em edificações novas como em imóveis já existentes, desde que atendam às devidas necessidades físico-espaciais estampadas nas normativas. Além disso, a Portaria n. 73/2001 menciona a importância de o serviço estar situado dentro da malha urbana, em um local de fácil acesso e dotado de infraestrutura, dialogando com as condições geográficas das propriedades mencionadas. Entende-se que o aprofundamento de tais concepções exige mais detalhamentos, abrindo caminhos para que novos estudos sejam realizados.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista os desafios referentes ao espaço urbano, os quais se intensificam perante o progressivo envelhecimento populacional, o presente estudo analisou a situação fiscal de imóveis identificados como ociosos na região histórica e central do município de Araraquara.

Por meio da investigação realizada, foi possível identificar a presença de 62 imóveis desocupados, os quais não manifestaram consumo de água durante o período de averiguação, e 28 destes encontram-se nessa situação há pelo menos cinco anos. Em contrapartida, apenas cerca de 10% da amostra apresentou dívida ativa em seus demonstrativos de débito. Tal situação despertou a seguinte probabilidade: os respectivos proprietários, apesar de não atribuírem o devido uso aos seus bens (desrespeitando o cumprimento da função social da propriedade), manifestam o desejo de mantê-los, zelando pela quitação de seus deveres tributários com a municipalidade.

Os arts. 1.275 e 1.276 que compõem o Capítulo IV do Código Civil abordam a temática referente à perda da propriedade, sendo o abandono elencado como uma das causas que possibilitam tal desfecho. A redação destaca a presença de ônus fiscais atribuídos ao proprietário como elemento que caracteriza seu desinteresse em manter o bem imóvel. Assim, o legislador passa a condicionar a arrecadação da edificação abandonada à presença de incumbências tributárias.

Desse modo, os resultados apresentados atrelados à análise legislativa permitem constatar que, apesar de a jurisdição depreciar a ociosidade dos imóveis, existem brechas relacionadas às questões tributárias que descaracterizam o abandono. Nota-se que esse cenário cria entraves à aplicação de instrumentos como o instituto do abandono. Tal panorama também é sustentado pela ausência de detalhamentos e de regulamentações em âmbito municipal, que permitiriam ações de outros mecanismos dotados de potencialidade em relação a imóveis desocupados que não tenham débitos fiscais. Esse desfecho parece desnutrir a intenção primária da função social da propriedade, que se relaciona com a promoção do direito à cidade, por meio da democratização do acesso ao solo urbano.

Nesse sentido, alternativas de instrumentos jurídicos pertinentes ao desfecho analisado devem ser levadas em consideração, como é o caso do PEUC e seus sucedâneos, dentre as

quais se destaca a atuação do IPTU progressivo no tempo. Diferentemente do instituto do abandono, tais mecanismos desconsideraram a presença de ônus fiscais como critério para seus respectivos funcionamentos. A disposição provinda do Poder Público municipal para utilização compulsória dos imóveis analisados, diante dos dados que comprovam sua ociosidade, pode impulsionar o reaproveitamento desse estoque imobiliário. A desobediência do proprietário a esse ordenamento abriria caminhos para a cobrança do IPTU progressivo no tempo.

Perante esse panorama, propostas de locação social poderiam ser efetivadas, mediante acordos entre gestores e proprietários, por meio de incentivos fiscais que mitigariam ou anulariam as penalidades provenientes do IPTU progressivo no tempo. Desse modo, o PEUC e seus sucedâneos representariam uma medida de médio ou longo prazo em prol da promoção do acesso à moradia, pois conduziriam o mercado imobiliário para a utilização de imóveis sob pena de redução ou nulidade de seus lucros provenientes da especulação. Porém, enfatiza-se que a ausência de regulamentação específica em esfera local, tanto do PEUC como da locação social, inviabiliza tais iniciativas.

Portanto, observa-se a existência concomitante de dois fatores contrários: de um lado, um arcabouço jurídico que teoricamente busca a justiça social por meio do usufruto equitativo dos espaços; do outro, a presença de um considerável número de imóveis ociosos que se amparam em brechas legislativas e na ausência de aplicabilidade de mecanismos que incentivam a democratização do meio urbano. Assim, resta ao Poder Público municipal prestigiar instrumentos jurídico-urbanísticos de forma adequada e estratégica, zelando pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme indica o art. 182 da CF/88.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. Envelhecimento populacional no Brasil e no mundo: novas projeções da ONU. *Revista Longeviver*, São Paulo, n. 3, p. 5-9, 2019.

ARARAQUARA. *Lei n. 7.733, de 24 de maio de 2012*. Araraquara: Prefeitura Municipal, 2012. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/7733>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BALBIM, Renato. *Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional*, Texto para Discussão, n. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015.

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

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 6.342, de 4 de novembro de 2009*. Institui no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=602267B963FBE7019872A435%20DA492DB3.node1?codteor=714254&filename=Avulso+-PL+6342/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=602267B963FBE7019872A435%20DA492DB3.node1?codteor=714254&filename=Avulso+-PL+6342/2009). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. *Dívida ativa: manual de procedimentos: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Contabilidade. Brasília, 2004.

BRASIL. *Código Civil: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério de Previdência e Assistência Social. *Portaria n. 73, de 10 de maio de 2001*. Secretaria de Políticas de Assistência Social. Departamento de Desenvolvimento da Política de Assistência Social. Gerência de Atenção à Pessoa Idosa. Brasília, 2001.

BRASIL. *Lei federal n. 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.735, de 20 de dezembro de 1979*. Dá nova redação ao art. 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1735.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Revista Pós*, São Paulo, v. 16, n. 26, p. 34-49, 2009.

BUNDCHEN, Somaia Gasel Khodr. *A natureza jurídica das multas tributárias*. Brasília: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Balanço da política municipal de habitação 2001-2003*. São Paulo: Instituto Polis; PUC-SP, 2004.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. *A Nova Carta de Atenas 2003: a visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do séc. XXI*. 2003. Disponível em: [https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT\\_02\\_carta%20atenas.pdf](https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf). Acesso em: abr. 2020.

DENALDI, Rosana *et al.* *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. (Série Projeto Pensando o Direito, n. 56)

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DIOGO, Érika Cristina Castilho. *Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. XV ENANPUR: desenvolvimento, planejamento e governança. Recife, 2013. In: *Anais [...]*. Recife, 2013.

FERNANDES, Edésio. Estatuto de Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? In: PAGANI, Elaine Adelina (org.). *Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis*. Uberaba: Editora e Gráfica Cenecista Dr. José Ferreira, 2015. p. 47-64.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. *Cidades para que(m)?* 2003. Disponível em: <https://>

[cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbanisticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas](http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbanisticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas). Acesso em: 5 jul. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro 2: teoria geral das obrigações*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ipea, 2015. (Série Pensando o Direito, n. 56).

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: Ipea, 2016.

MARTINS, Sergio Pinto. Honorários de advogado no processo do trabalho. *Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária*, v. 24, p. 9-17, 2013.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. XV ENANPUR: desenvolvimento, planejamento e governança. In: *Anais [...]*. Recife, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ROLNIK, Raquel. Quem tem lugar nas cidades? *Blog da Raquel Rolnik*. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/03/10/quem-tem-lugar-nas-cidades/>. Acesso em: abr. 2020.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SÃO PAULO (Estado). *Lei n. 10.365, de 2 de setembro de 1999*. Autoriza o Estado de São Paulo a implantar Programa de Locação Social na forma que especifica. São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/lei-10365-02.09.1999.html>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SARMENTO, Débora Maria Barbosa. *Usucapião e suas modalidades: direitos reais*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da (org.). *Código Civil comentado*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; FELIX, Jorge. Questão urbana e envelhecimento populacional: breves conexões entre o direito à cidade e o idoso no mercado de trabalho. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 441-459, 2016.

ZANÓN JUNIOR, Orlando Luiz; SCHULZE, Clênio Jair. Apontamentos sobre honorários advocatícios. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 16, p. 416-435, 2015.

**COMO CITAR ESTE ARTIGO:**

PORTES, Filipe Augusto *et al.* Entre o abandono e as obrigações tributárias: uma lacuna sobre a função social da propriedade. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, e2118. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202118>

*Filipe Augusto Portes*

BACHAREL E LICENCIADO EM HISTÓRIA PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (UNESP). MESTRE EM GERONTOLOGIA PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERONTOLOGIA (PPGGERO) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). DOUTORANDO EM ENGENHARIA URBANA PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA (PPGEU) DA UFSCAR.

*fi.augusto.portes@gmail.com*

*Luzia Cristina Antoniossi Monteiro*

GRADUADA EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA (UNIARA). MESTRE E DOUTORA EM ENGENHARIA URBANA PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA (PPGEU) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERONTOLOGIA (PPGGERO) E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS (PPGCAM) DA UFSCAR.

*cristinaantoniossi4@gmail.com*

*Luciana Márcia Gonçalves*

GRADUADA EM ARQUITETURA E URBANISMO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). MESTRE EM TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO PELA USP. DOUTORA EM PLANEJAMENTO URBANO PELA USP. PÓS-DOUTORA EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS PELA UNIVERSIDADE AUTÔNOMA DE BARCELONA (UAB). DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA (PPGEU) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR).

*arq.luciana.ufscar@gmail.com*

*Nayara Mendes Silva*

BACHAREL EM GERONTOLOGIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). MESTRE EM GERONTOLOGIA PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERONTOLOGIA (PPGGERO) DA UFSCAR. DOUTORANDA EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS (PPGCAM) DA UFSCAR.

*nayara.mm@live.com*

*Maria Karoline Nascimento*

GRADUANDA EM ENGENHARIA CIVIL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR).

*mariakarol.sn@gmail.com*