



GT 03 - Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA EM FORTALEZA - CE: DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO POR ADIAMENTO

Guilherme Bezerra Barbosa¹
Harley Diniz Sousa de Carvalho²

1 INTRODUÇÃO

Décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), do Estatuto da Cidade e da produção de diversas outras fontes normativas que teriam como objetivo a concretização da função social da propriedade urbana, a aplicação dos instrumentos previstos no art. 182, §4º da CF/88 ainda é uma realidade distante em Fortaleza–CE. A hipótese deste trabalho é que a não aplicação dos instrumentos promotores de função social não é acidental, mas reflexo de como a sua aplicação foi estruturada.

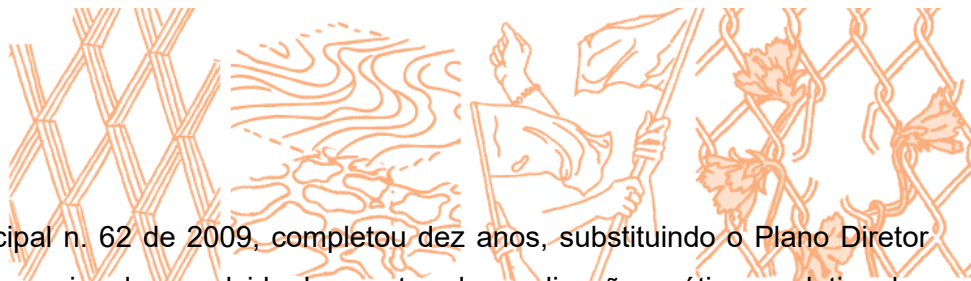
Esta pesquisa analisa a tramitação de proposições legislativas no âmbito do município de Fortaleza e de como os institutos do art. 182, §4º da CF/88 foram tratados pela legislação municipal local. A análise foi desenvolvida para demonstrar que, atualmente, a arquitetura jurídica para a aplicação dos instrumentos constitucionais de indução ao cumprimento da função social da propriedade urbana foi estruturada para ser concretamente inviável.

2 EXISTE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA, EM FORTALEZA?

O ano de 2025 é o sexto ano do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), que se iniciou em 2019, quando o PDPFor, instituído pela Lei

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará, área de concentração Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Professor da Unichristus. Email: guilhermebezerrabarbosa@gmail.com.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor da Unichristus. E-mail: harleyjus@gmail.com.



Complementar municipal n. 62 de 2009, completou dez anos, substituindo o Plano Diretor anterior, de 1992. A pesquisa desenvolvida demonstrando a aplicação errática e seletiva das disposições do PDPFor ao longo de seus dez anos de vigência é amplamente documentada na literatura especializada³ (CAPASSO, 2021). Em 2015, pesquisa do Ministério da Justiça⁴ diagnosticou que somente 521 municípios brasileiros possuíam lei específica para o PEUC. Desses, somente dois, São Bernardo do Campo e Maringá, chegaram até a fase do IPTU progressivo no tempo. Nenhum, porém, aplicou a desapropriação-sanção. Em Fortaleza, o PDPFor previu áreas de aplicação do PEUC, mas o Estatuto da Cidade, em seu art. 5º, estabelece que a previsão não é suficiente, pois seria necessária ainda lei específica para a aplicação do instituto. Essa lei jamais foi aprovada no município.

Em pesquisa realizada no banco de dados da Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), constatou-se a existência de um projeto de lei complementar que busca suprir as exigências normativas para a aplicação do PEUC⁵. A proposição está em trâmite desde 2021, mas sequer foi incluída na pauta para a primeira leitura em plenário, ou seja, não foi nem encaminhada a uma das comissões temáticas da CMF. Diante desse cenário, é possível afirmar que a primeira aplicação real do PEUC em Fortaleza está, hoje, tão distante de acontecer atualmente como esteve em 2009, ano de entrada em vigor do PDPFor.

Para que se consiga sancionar adequadamente o descumprimento da função social da propriedade urbana, seria imprescindível a conclusão do processo de revisão do PDPFor. O Plano é necessário para o estabelecimento dos critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana na cidade, bem como para a definição das áreas onde o instituto

³ CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Renato. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 763-786, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2021-5114>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015, p.28

⁵ FORTALEZA (CE). Câmara Municipal. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, dos arts. 5º a 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), dos arts. 208 a 217 e 135, I a III, da Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para o cumprimento da função social da propriedade urbana em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Fortaleza. 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/71311>. Acesso em: 5 jul. 2025.



poderia ser aplicável no novo plano diretor. Além disso, seria necessária a aprovação de lei específica que tratasse da regulamentação do PEUC e das alíquotas do IPTU progressivo.

Regulamentados PEUC e IPTU progressivo, o Poder Executivo municipal teria de fiscalizar os proprietários que descumprissem a função social da propriedade urbana, notificando-os para efetivarem o PEUC. Os proprietários, porém, ainda poderiam contar com os prazos previstos no Estatuto da Cidade (art. 5º, §4º), de pelo menos um ano, a partir da notificação, para o protocolo do projeto no órgão municipal e de pelo menos dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar o empreendimento.

Cumpridas todas as formalidades anteriores, o Poder Público poderia, então, buscar sancionar o proprietário imobiliário disfuncional por meio do IPTU progressivo, aumentando a alíquota do imposto, até o limite de 15%. Após cinco anos da notificação do PEUC e de elevação progressiva da alíquota do IPTU, o município poderia proceder com a desapropriação do imóvel, para fins de adequado aproveitamento da propriedade. Ainda assim, disporia de mais cinco anos para realizar esse aproveitamento — caso fosse possível efetivar a desapropriação, porque a emissão dos títulos da dívida pública que serviriam para indenizar o proprietário teria de ser autorizada pelo Senado Federal.

Cabe mencionar ainda que a Resolução n. 43 de 2001⁶, do Senado Federal, em seu art. 11, estabelecia que “[...] até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos”. Portanto, até pouco tempo os municípios, mesmo que conseguissem de algum modo chegar até a desapropriação-sanção, ainda não poderiam executar a medida, por expressa vedação determinada pelo Senado, quanto à emissão de títulos da dívida pública.

Se for feita uma comparação com a disciplina conferida pela CF/88 à função social da propriedade rural, é possível verificar diferenças substanciais. Por exemplo: ao contrário do

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-21-dezembro-2001-429342-norma-pl.html>. Acesso em: 6 jul. 2025.



capítulo destinado à política urbana, os artigos 184 a 191 da CF/88 trouxeram mais detalhes para as diretrizes a serem observadas para o cumprimento da função social da propriedade rural. Elas, a partir de previsão legislativa, conseguem ser efetivamente aplicadas. Se é correto afirmar que as desapropriações para fins de reforma agrária ainda ocorrem aquém do necessário, por outro lado, é incorreto afirmar que não exista uma reforma agrária em curso no Brasil.

Há um descompasso fundamental que permeia o capítulo da CF/88 dedicado à política urbana e que está na gênese do problema: a confusão entre a chamada “desordem” com a injustiça. Esse descompasso, de certa forma, foi evitado no âmbito da reforma agrária. No campo, sabe-se perfeitamente que o problema nunca foi a “desordem” da ocupação do campo, mas a concentração fundiária. A crítica de Romeiro, portanto, é pertinente, quando ele aponta essa confusão. O autor sustenta que o urbano não é caótico, é injusto e, para a injustiça, a solução seria a democratização do acesso à terra e não necessariamente o direito urbanístico, a normatização e o cientificismo que ainda perpassam os planos, projetos e normas que tentam regulamentar a realidade das cidades⁷.

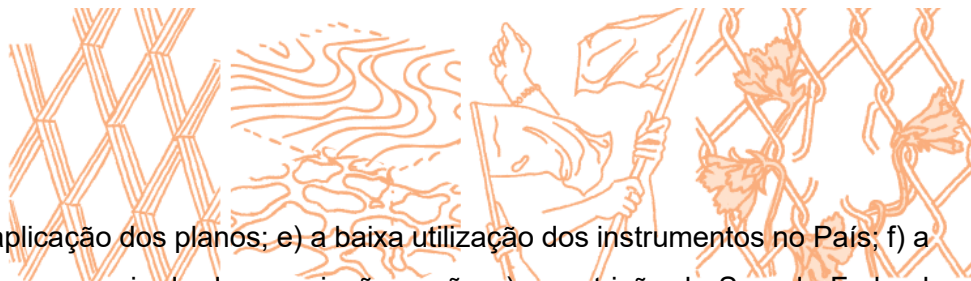
Nesse contexto, compreender a experiência de Fortaleza sob uma perspectiva crítica do próprio direito urbanístico é fundamental. Sem um olhar crítico, a própria legislação urbanística pode continuar a ser utilizada como instrumento de neutralização de potencialidades transformadoras, como ocorre desde a ascensão dos movimentos pela Reforma Urbana, na década 1970, mediante adiamento indefinido em relação ao cumprimento das promessas constitucionais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apresentar o modo como foi instituído o processo de regulação e aplicação dos instrumentos garantidores da função social da propriedade urbana, constata-se que o insucesso da sua aplicação não decorre somente de falha de efetivação, mas configura-se um processo intencional.

Embora ingressar no âmbito da intencionalidade seja desafiador, tem-se oito evidências significativas: a) as reiteradas remissões à legislação posterior; b) os diversos prazos dilatados previstos para a operação dos instrumentos; c) o estabelecimento de uma

⁷ ROMERO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico**: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, 264.



rígida sequência na aplicação dos planos; e) a baixa utilização dos instrumentos no País; f) a não identificação de casos reais de desapropriação-sação g) a restrição do Senado Federal quanto a emissão de dívidas públicas e h) o paralelo com a reforma agrária.

Ainda que a análise apresentada não afaste outras variáveis que colaboram para a baixa normatividade da política urbana, a avaliação da própria estrutura normativa dos institutos analisados deve ser considerada, em iniciativas que tenham como objetivo buscar a aplicação dos instrumentos constitucionais sancionatórios em relação ao descumprimento da função social da propriedade urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-21-dezembro-2001-429342-norma-pl.html>. Acesso em: 6 jul. 2025.

CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Renato. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 763-786, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2021-5114>. Acesso em: 5 jul. 2025.

FORTALEZA (CE). Câmara Municipal. **Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, dos arts. 5º a 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), dos arts. 208 a 217 e 135, I a III, da Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para o cumprimento da função social da propriedade urbana em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Fortaleza**. 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/71311>. Acesso em: 5 jul. 2025.

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

ROMERO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.