



**CONFORME SOLICITAÇÃO DO AUTOR, ESTA  
PRODUÇÃO INTELECTUAL POSSUI  
RESTRIÇÃO DE ACESSO**

**CAXIAS DO  
SUL  
2023**

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGDIR)  
DOUTORADO EM DIREITO**

**DIONATA LUIS HOLDEFER**

**PREENCHENDO VAZIOS URBANOS: A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE INDUÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL  
DA PROPRIEDADE POR MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL**

**VACARIA (RS)**

**2023**

**DIONATA LUIS HOLDEFER**

**PREENCHENDO VAZIOS URBANOS: A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE INDUÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL  
DA PROPRIEDADE POR MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação stricto sensu (Doutorado em Direito) da Universidade de Caxias do Sul (UCS), em sua Área de Concentração em Direito Ambiental e Sociedade, Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

**VACARIA (RS)**

**2023**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

H726p Holdefer, Dionata Luis

Preenchendo vazios urbanos [recurso eletrônico] : a implementação dos instrumentos jurídicos-urbanísticos de indução à função social da propriedade por municípios da Região Sul do Brasil / Dionata Luis Holdefer. – 2023.

Dados eletrônicos.

Tese (Doutorado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2023.

Orientação: Adir Ubaldo Rech.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito urbanístico. 2. Política Urbana. 3. Instrumentos jurídicos. 4. Urbanização - Aspectos jurídicos. I. Rech, Adir Ubaldo, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.44

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)  
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

**DIONATA LUIS HOLDEFER**

**PREENCHENDO VAZIOS URBANOS: A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE INDUÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL  
DA PROPRIEDADE POR MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação stricto sensu da Universidade de Caxias do Sul como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Vacaria (RS), 05 de dezembro de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Professor Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)  
Universidade de Caxias do Sul - UCS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Paim Camardelo (Membro)  
Universidade de Caxias do Sul - UCS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Carolina Rosa Gullo (Membro)  
Universidade de Caxias do Sul - UCS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samyra Haydêe Dal Farra Napolini (Membro externo)  
Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU

---

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (Membro externo)  
Universidade de Passo Fundo - UPF

Dedico este trabalho à Evelyn, que viu o começo e o fim desta jornada com os mesmos olhos amorosos e encorajadores; à pequena vida que cresce em seu ventre, emanando promessas de amor incondicional e força transformadora; e à nossa querida Shakira, cuja lealdade, carinho e permanente companhia serviram como lembretes diários de que os momentos mais preciosos da vida acontecem longe das telas e das páginas. Cada palavra deste trabalho é um passo em direção a um futuro melhor para vocês.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sabedoria e força concedidas em cada etapa deste percurso e por iluminar meu caminho quando tudo parecia obscuro.

À minha admirável esposa Evelyn e à nossa filha tão ansiosamente aguardada: agradeço por cada incentivo e pelas palavras reconfortantes nos momentos de dúvida e insegurança. À Shakira, nossa primogênita, que pacientemente renunciou a diversos passeios e momentos juntos para que eu pudesse concluir esta tese. A todos os meus familiares, a quem agradeço na pessoa da minha irmã, Diovana. Saibam que vocês têm um papel fundamental em minha vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech, pela sabedoria compartilhada e pela confiança depositada em meu trabalho. Sua disposição em esclarecer minhas dúvidas, acompanhada de distinta paciência e humildade, foi inestimável. Mesmo com todos os compromissos do cotidiano e a distância física, esteve sempre presente, garantindo que meus excessos não prejudicassem o foco, a sistematização e o desenvolvimento do tema.

Aos amigos Guilherme, Geovana, Cristiano, Marcos, Nariman, Diego Prandino, Diego Santos, Cláudio, Deyvid, Raphael, Marcelo Koch, Rennan, Caique, Luiz, Rodrigo, Lucas, Jerônimo, Milena, Alexandre, Kamilla, Monique e Dionatan pela amizade e companheirismo nesses últimos anos. Vocês todos me inspiram a continuar nessa jornada. E, dentre todos, registro especial gratidão ao Guilherme Yendo pela grande parceria nesta vida acadêmica: sem sua organização e inspiração — como um verdadeiro *pacer* no mestrado/doutorado — o risco de todo o planejamento sucumbir à procrastinação teria aumentado exponencialmente.

Aos estimados Professores Fábio Scopel Vanin, Cleide Calgaro, Ana Maria Paim Camardelo, Maria Carolina Rosa Gullo, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Carlos Alberto Lunelli pelas brilhantes exposições e valiosas lições (inclusive na qualificação). À zelosa equipe do PPGDir da Universidade de Caxias do Sul, na pessoa da Secretária Francielly, que, mesmo em meio à turbulência, teve a fineza de manter elegância e boa educação.

Aos amigos que o Tribunal de Contas do Distrito Federal me permitiu conhecer e conviver na última década. Em especial: Roberta, Rodrigo, Marcelo, Fabrício, Anna e Janaína, vocês são extraordinários. O carinho e apoio aos meus projetos (devaneios) tem permitido que a caminhada na vida acadêmica alcance proporções inimagináveis. À Roberta minha profunda gratidão. Sua doçura e gentileza, acompanhadas de uma paciência inigualável e uma empatia genuína, têm sido luz em momentos desafiadores. Sua bondade não apenas toca corações, mas também motiva e inspira todos nós a sermos pessoas melhores a cada dia. Muito obrigado!

*“Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.”*

**Karl Marx, O 18 de brumário de Luís Bonaparte.**

## RESUMO

O presente estudo teve o objetivo de compreender o panorama dos municípios sul-brasileiros quanto à implementação dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no art. 182, § 4º, da Constituição Federal de 1988 (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública). Para isso, foi realizada uma percutiente revisão teórica sobre a propriedade imóvel urbana e sua função social; o direito à cidade em contraste com a especulação imobiliária e o fenômeno dos vazios urbanos; a atuação do poder local e a estrutura normativa/funcional de mecanismos de planejamento urbano previstos no ordenamento jurídico. Adicionalmente, realizou-se uma pesquisa de natureza documental sobre a regulamentação e utilização dos citados instrumentos por seis municípios da região Sul do Brasil (Curitiba/PR, Maringá/PR, Florianópolis/SC, Joinville/SC, Porto Alegre/RS e Caxias do Sul/RS), selecionados com base em critérios demográficos, robustez da estrutura urbana e relevância da capacidade administrativa, sendo a capital e um município do interior de cada Estado-membro. Metodologicamente, optou-se por uma abordagem qualitativa, empregando técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo. Os resultados obtidos em resposta à pergunta-problema que orientou a pesquisa revelaram um quadro preocupante. Dos seis municípios analisados em profundidade, apenas dois — Maringá, no Paraná, e Joinville, em Santa Catarina — demonstraram ter implementado os mencionados instrumentos jurídico-urbanísticos. Este fato é digno de nota, considerando que tais instrumentos foram introduzidos na Constituição há mais de três décadas e regulamentados em 2001. A baixa adesão observada reflete, portanto, uma lacuna significativa na aplicação das políticas urbanas, com repercussões diretas sobre a qualidade de vida nas cidades e a eficiência da gestão urbana. Diante deste cenário, e considerando o imperativo constitucional de promover o desenvolvimento urbano de forma ordenada e sustentável, propõe-se uma solução *de lege ferenda*. Esta solução consiste na apresentação de um Projeto de Lei que visa alterar a Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), condicionando qualquer expansão urbana à prévia e efetiva implementação dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos na Constituição Federal de 1988. Esta medida busca não apenas assegurar a efetividade das políticas urbanas já previstas, mas também estimular os municípios brasileiros a adotarem práticas de planejamento e gestão urbanística que estejam em consonância com os princípios constitucionais e os objetivos maiores do Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, a proposta de emenda legislativa lançada ao final do trabalho de pesquisa surge como uma resposta concreta e inovadora aos desafios urbanísticos enfrentados no Brasil, oferecendo um caminho viável para que as cidades possam se desenvolver de maneira ordenada, justa e sustentável, em linha com as diretrizes constitucionais e com o anseio do legislador constituinte de superar o problema dos vazios urbanos e promover o bem-estar coletivo.

**Palavras-chave:** Vazios Urbanos; Direito à Cidade; Política Urbana; Instrumentos Jurídico-Urbanísticos; Estatuto da Cidade.

## ABSTRACT

The present study aimed to understand the overview of southern Brazilian municipalities in terms of implementing the legal-urban instruments stipulated in art. 182, § 4º, of the 1988 Federal Constitution. These instruments include mandatory land parceling, building, or usage; progressively increasing IPTU (Urban Property Tax) over time; and expropriation with payment in public debt securities. To this end, an insightful theoretical review was conducted on urban real property ownership and its social function; the right to the city contrasted with real estate speculation and the phenomenon of urban voids; the actions of local authorities and the normative/functional structure of urban planning mechanisms in the legal system. Additionally, a documentary research was carried out on the regulation and use of the aforementioned instruments by six municipalities in the southern region of Brazil (Curitiba/PR, Maringá/PR, Florianópolis/SC, Joinville/SC, Porto Alegre/RS, and Caxias do Sul/RS). These were selected based on demographic criteria, the robustness of the urban structure, and the relevance of administrative capacity, representing both the capital and an interior municipality of each state in Brazil. Methodologically, a qualitative approach was adopted, utilizing bibliographic and documentary research techniques and content analysis. The results obtained in response to the problem-question that guided the research revealed a concerning situation. Of the six municipalities analyzed in depth, only two — Maringá in Paraná, and Joinville in Santa Catarina — demonstrated that they had implemented the legal-urban instruments mentioned. This fact is noteworthy, considering that such instruments were introduced into the Constitution over three decades ago and were regulated in 2001. The observed low adherence thus reflects a significant gap in the application of urban policies, with direct repercussions on the quality of life in cities and the efficiency of urban management. In view of this scenario, and considering the constitutional imperative to promote urban development in an orderly and sustainable manner, a proposed legislative solution (*de lege ferenda*) is suggested. This involves presenting a legislative bill aimed at amending Law n.º 10.257/2001, known as the City Statute, conditioning any urban expansion to the prior and effective implementation of the legal-urban instruments provided for in the Federal Constitution of 1988. This measure seeks not only to ensure the effectiveness of the already planned urban policies but also to encourage Brazilian municipalities to adopt urban planning and management practices in line with constitutional principles and the overarching objectives of the City Statute. From this perspective, the legislative amendment proposal presented at the end of the research work emerges as a concrete and innovative response to the urban challenges faced in Brazil, offering a viable path for cities to develop in an orderly, fair, and sustainable manner, in line with constitutional guidelines and the desire of the constituent legislator to overcome the problem of urban voids and promote collective well-being.

**Keywords:** Urban Voids; Right to the City; Urban Policy; Urban-Legal Instruments; City Statute.